Groupe de travail du Secrétaire parlementaire

L'honorable Walt Lastewka, c.p., député

Secrétaire parlementaire du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada

EXAMEN DES ACHATS DE L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

RAPPORT FINAL

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Public Works and Government Services Canada

Canada

105-05965/

GROUPE DE TRAVAIL DU SECRÉTAIRE PARLEMENTAIRE

Examen des achats de l'ensemble du gouvernement

Rapport final

Groupe de travail du secrétaire parlementaire
Examen des achats de l'ensemble du gouvernement

Janvier 2005

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2005
2e tirage mars 2005
No de cat. P4-10/2005 0-662-68900-3
Version PDF: P4-10/2005F-PDF 0-662-79503-2

Table des matières

Avant-propos i

Introduction 2
- **Régie** 3
- **Objectifs, portée et processus** 3
  - Objectifs 3
  - Portée 4
  - Limites 5
  - Processus 6

Collecte des données et points de vue 8
- **Études antérieures du gouvernement** 9
- **Les achats dans le secteur privé** 10
- **Points de vue des fournisseurs** 12
- **Point de vue de la fonction publique** 14
  - Sondage du Comité d'examen des dépenses 15
- **Autres administrations** 16
- **Recherche socioéconomique** 18
- **Documentation universitaire** 19
- **Vérifications** 20

Analyse et discussions 23
- **Thèmes et sujets d'intérêt** 23
  - Régie de l'approvisionnement 24
    - Mesure du rendement 28
  - Gestion des biens et des services 30
  - Gestion des fournisseurs 32
    - Petites et moyennes entreprises 34
  - Règlement des différends 35
    - Mécanismes de recours dans les appels d'offres 36
  - Gestion des contrats 39
  - Ressources humaines 39
  - Gestion des changements 41

Recommandations 45
- **A. Une approche globale dans le domaine de l'approvisionnement** 45
  - Gestion des achats 45
  - Changements à apporter aux lois, aux règlements et aux politiques 47
  - Responsabilités dans le domaine des achats 48
- **B. Gestion des biens et des services** 49
  - Sélection des fournisseurs 51
  - Outils d'achat 51

C. Collaboration avec les fournisseurs 52
Relations 52
Mécanismes de règlement des différends et de recours 53
D. Ressources humaines 54

Conclusion 56

Appendices 58

Avant-propos

Pour donner suite à la publication de notre rapport provisoire (*Concepts à discuter*) en septembre 2004 et dans la foulée de la collecte des données, de l'analyse et des discussions, je suis heureux de déposer le Rapport final du Groupe de travail du secrétaire parlementaire sur l'examen des achats de l'ensemble du gouvernement.

Ce rapport fait état des résultats de nos vastes travaux de recherche et d'analyse, et renferme des recommandations.

Au terme des travaux de ce groupe, nous entrevoyons avec beaucoup d'enthousiasme la convergence de certaines initiatives connexes de réforme des achats réalisées à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et dans l'ensemble du gouvernement dans le cadre du processus du Comité d'examen des dépenses. Dans l'ensemble, ces transformations peuvent amener des changements considérables à la gestion des achats du gouvernement, tout en améliorant l'efficacité, l'efficience, l'économie et la responsabilisation du gouvernement dans l'intérêt de tous les citoyens canadiens.

L'honorable Walt Lastewka, C.P., député

Section

Introduction

Au cours des 12 derniers mois, on a procédé à un vaste examen du système d'achats du gouvernement du Canada. On a mis sur pied le Groupe de travail du secrétaire parlementaire sur l'examen des achats de l'ensemble du gouvernement, qui est dirigé par le secrétaire parlementaire, l'honorable Walt Lastewka, et qui a pour mission d'examiner les achats du gouvernement fédéral et de faire des recommandations pour améliorer ce système. Ce rapport, qui fait état des grandes lignes des travaux de ce groupe, fait valoir des recommandations. Ces recommandations sont axés sur les éléments suivants : une approche globale dans le domaine des achats; la gestion des biens et des services; la gestion des fournisseurs; les ressources humaines; et la gestion du changement. La Section 1 présente les travaux du Groupe; les sections 2 et 3 présentent les grandes lignes des différentes activités de collecte des données et d'analyses réalisées par le Groupe de travail. La Section 4 renferme des recommandations visant à améliorer les achats du gouvernement d'après la collecte des données et les analyses qui sont résumées dans le présent document et dans le rapport Concepts à discuter du Groupe de travail, en plus de présenter les résultats du processus de discussion réalisé à partir de ce dernier rapport. La Section 5 présente quelques idées sur les défis et les opportunités liés aux changements envisagés.

Régie

On a lancé cet examen le 12 décembre 2003, lorsque le Premier ministre a nommé l'honorable Walt Lastewka comme secrétaire parlementaire du ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), en lui confiant en particulier l'examen des achats. Le sous-ministre de TPSGC et la sous-ministre adjointe de la Direction générale des approvisionnements du Ministère ont mis sur pied le Groupe de travail pour seconder M. Lastewka dans sa mission. Le Groupe de travail a également été secondé par un comité interministériel de directeurs généraux.

Le Groupe de travail était constitué de membres du personnel de TPSGC, du ministère de la Justice, du ministère de la Défense nationale et du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), ainsi que d'un expert-conseil du secteur privé. Les membres de ce groupe possédaient de vastes connaissances dans le domaine des achats et beaucoup d'expérience dans le secteur public.

Les travaux du Groupe, qui s'inscrivaient dans une initiative *pangouvernementale*, ont consisté à examiner les objectifs, les activités, les politiques, les lois et la gestion des achats. Parce que ces travaux s'étendaient à l'ensemble du gouvernement, le Groupe de travail était considéré comme l'un des neufs piliers des activités du Comité d'examen des dépenses (CED) encadrées par le SCT.

Objectifs, portée et processus

Objectifs

Le gouvernement entend adopter un système d'achats non seulement plus rapide, plus simple et moins onéreux, mais aussi doté d'assises éthiques rigoureuses, permettant d'optimiser les ressources de l'ensemble du

gouvernement et de réaliser efficacement les grandes priorités de l'État, ses impératifs opérationnels et les programmes des ministères. Ces objectifs constituaient le point de départ des travaux du Groupe. En examinant le système actuel et en s'intéressant aux meilleures pratiques d'achat appliquées dans le monde entier, le Groupe de travail voulait réaliser un équilibre dans l'accélération, la simplification et la rentabilisation des achats et continuer d'assurer l'ouverture et la transparence exigées par l'opinion publique canadienne. Enfin, le Groupe de travail devait essentiellement formuler des recommandations pour un système d'achats témoignant de la transparence, de la responsabilisation et de la responsabilité financière du gouvernement.

Portée

L'examen du Groupe de travail portait sur l'approvisionnement de l'ensemble du gouvernement. Dans son acception la plus vaste, l'approvisionnement est le processus stratégique et proactif qui consiste à s'adresser à des tiers pour faire l'acquisition de biens, de services et de travaux de construction dans les meilleures conditions qui soient. L'approvisionnement se distingue de la simple transaction d'achat. Les activités d'approvisionnement se déroulent en quatre phases :

1) la phase précontractuelle, qui comprend les activités relatives à la définition des besoins et à la planification des achats;
2) la phase contractuelle, qui comprend toutes les activités comprises entre l'appel d'offres et l'attribution du contrat;
3) la phase de l'administration du contrat, qui comprend des activités comme l'établissement de modifications de contrat, la surveillance des progrès accomplis, le suivi des livraisons, les paiements, et ainsi de suite;
4) la phase postcontractuelle, qui comprend les dernières activités administratives (par exemple, l'évaluation de la satisfaction du client, l'accord de l'entrepreneur à propos du règlement final, la

modification finale de contrat, l'exécution des vérifications financières, la confirmation de la livraison et le retour des garanties d'exécution) et la clôture du dossier (pour s'assurer que les documents qui y sont versés sont complets et exacts et pour respecter les normes de présentation des dossiers).

L'examen a porté sur l'approvisionnement effectué par et pour 98 ministères et organismes (désignés dans ce rapport par le terme « ministères ») énumérés dans les annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

Limites

Cette phase de l'examen des approvisionnements du gouvernement ne comprenait pas les opérations d'achats des organismes énumérés dans l'Annexe III de la LGFP (soit les sociétés d'État), ni les opérations d'achats, de locations à bail et d'aliénation de biens immobiliers.

Le Groupe de travail a adopté, dans le cadre de cet examen, une approche pangouvernementale. En conséquence, la portée de cet examen ne s'étendait pas aux processus ni aux points de vue des différents ministères et organismes, par exemple le MDN ou de certains groupes de ministères intéressés par certains enjeux, par exemple la Collectivité des petits organismes. De plus, le Groupe a constaté que les risques et la complexité des opérations d'approvisionnement gouvernemental variaient de façon significative; il a donc décidé de ne pas se pencher sur des exemples précis de combinaisons de risques et de complexités, comme ceux qui sont propres aux achats de faible valeur ou aux grands projets de l'État.

Le Groupe de travail a donc axé ses efforts sur l'approche globale et la gestion de l'approvisionnement du gouvernement. Par conséquent, il n'a donc pas étudié les politiques ou les processus propres à chaque ministère comme par

exemple les politiques sur les avantages socioéconomiques ou les processus d'approbation dans certains ministères.

Le Groupe de travail a examiné les rapports sur les acquisitions, les Comptes publics et les bases de données sur l'acquisition des services communs de TPSGC afin de réunir le plus d'information possible sur les achats de l'ensemble du gouvernement. Bien qu'on puisse consulter un volume considérable d'information, plusieurs lacunes importantes sont apparues et ont limité les travaux du Groupe. Essentiellement, il est difficile de réunir suffisamment de détails au niveau global ou de l'ensemble du gouvernement. En outre, il n'y a guère d'information sur les processus ou les résultats des opérations d'approvisionnement, par exemple les coûts des processus, les périodes de transactions ou la qualité et le rendement des biens ou des services.

Processus

Le Groupe de travail a commencé ses travaux par une vaste recherche documentaire, qui a été suivie d'entrevues initiales avec les principales ressources au sein du gouvernement et à l'extérieur. D'après la recherche et l'analyse préliminaires, le Groupe de travail a publié sur son site Web, en septembre 2004, un document intitulé *Concepts à discuter* (le document sur les concepts).

Les intéressés pouvaient volontiers présenter des documents et des commentaires par l'entremise du site Web du Groupe, à l'occasion des réunions avec les employés et les fournisseurs dans les bureaux régionaux de TPSGC et des réunions avec les associations de fournisseurs, pendant les interventions en public et durant les visites à l'étranger. Par le site Web, nous avons reçu des documents qui ont été déposés par des particuliers et des organismes au sein du gouvernement et à l'extérieur partout au Canada. Les bureaux régionaux de TPSGC ont organisé des réunions à St. John's, Halifax, Montréal, Toronto, Edmonton, Vancouver et Victoria. En plus de rencontrer des fournisseurs dans

les régions, le Groupe de travail a tenu des réunions avec les principales associations de fournisseurs dans la Région de la capitale nationale, comme nous l'avons mentionné auparavant. Les membres du Groupe de travail ont reçu des commentaires sur les constatations exposées à l'occasion des conférences, des interventions en public et des réunions au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Danemark.

Les autres travaux ont consisté à poursuivre la recherche et l'analyse à partir du document « Concepts à discuter » et les commentaires qui nous ont été adressés. Ce rapport final constitue le point culminant du mandat et des activités du Groupe de travail.

Section

Collecte des données et points de vue

Cet examen a donné lieu à un vaste travail de collecte et d'analyse de données. Le Groupe de travail a notamment réalisé les activités suivantes.

- Il a examiné les études antérieures du gouvernement dans le domaine de l'approvisionnement.
- Il a interviewé 17 acheteurs importants dans le secteur privé pour connaître leurs pratiques dans le domaine de l'approvisionnement et pour se faire une idée des meilleures pratiques que le gouvernement pourrait adopter ou adapter.
- Il s'est réuni avec huit associations professionnelles et industrielles représentant les fournisseurs du gouvernement et a obtenu de l'information auprès de cinq autres associations.
- Il a obtenu les points de vue et les suggestions de plus de 250 fonctionnaires.
- Il a analysé les méthodes d'approvisionnement d'autres gouvernements.
- Il a fait une recherche sur l'utilisation de l'approvisionnement comme outil pour les politiques et les programmes

socioéconomiques, notamment en participant à des discussions avec sept ministères chargés de réaliser des programmes et en examinant 176 dossiers présentés au Comité d'examen des acquisitions pour l'étude des retombées socioéconomiques potentielles.

- Il a participé au sondage du Comité d'examen des dépenses, encadré par le SCT, en posant aux ministères des questions sur leurs points de vue à propos du contexte actuel de l'approvisionnement.
- Il a consulté des universitaires dans quatre pays.
- Il a obtenu de l'information auprès de plus de 35 autres organismes universitaires.
- Il a examiné 112 rapports de vérification.
- Il a relevé et examiné 23 lois du Parlement et règlements afférents et 69 politiques gouvernementales relatives à l'approvisionnement.

Le reste de la présente section comprend un résumé de l'information réunie auprès de ces intervenants et organismes; dans la section suivante, nous présentons un aperçu de l'analyse de cette information.

Études antérieures du gouvernement

Le gouvernement a procédé à plusieurs examens dans le domaine des approvisionnements, remontant jusqu'à 1962.

- La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco)
- La Commission Lambert
- Le Groupe de travail Neilson chargé de l'examen des programmes
- Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels
- Le renouvellement de la fonction publique au Canada
- Réforme des achats du MDN et de TPSGC
- Renouvellement des processus d'approvisionnement

Le Groupe de travail a constaté que la plupart des points soulevés dans les études antérieures restaient pertinents et méritaient d'être examinés. Dans certains cas, ils ont donné lieu à des changements importants, qui constituent désormais la pierre d'assise des améliorations à apporter; dans d'autres cas, les recommandations ont été adoptées mais il a été difficile de les appliquer, et l'on a réussi à les appliquer qu'en partie.

Les achats dans le secteur privé

Le Groupe de travail a interviewé 17 grandes sociétés du secteur privé, constituées de divisions multiples et variées, afin de connaître comment elles optimisaient leur approvisionnement pour leurs propres besoins. Parce que le gouvernement est et doit être différent du secteur privé, les solutions offertes par les entreprises ne sont pas toujours adaptées aux besoins du gouvernement. Le gouvernement peut apprendre de l'expérience du secteur privé, surtout si l'on tient compte des nouveaux rapports que doivent déposer les sociétés dont les titres sont négociés à la Bourse, et *adapter* des solutions sans nécessairement les *adopter* d'emblée.

Les entreprises consultées ont abordé des thèmes communs : la difficulté de réussir sur un marché de plus en plus mondialisé; la nécessité d'être très attentif aux besoins, aux exigences et aux attentes de la clientèle interne; et l'obligation constante d'offrir aux actionnaires le meilleur rendement qui soit. À leurs yeux, l'approvisionnement constitue une fonction globale de l'entreprise, et non une fonction distincte pour les différentes divisions ou les divers centres de profit. Cette fonction est généralement reconnue comme secteur d'activité en soi, auquel la direction doit être très attentive et que l'entreprise doit s'engager à améliorer continuellement.

Le Groupe de travail a entendu parler à maintes reprises des avantages de la gestion stratégique de l'approvisionnement au niveau global, dans le cadre

de contrats directeurs à long terme, l'entreprise travaille en étroite collaboration avec ses fournisseurs pour améliorer constamment l'ensemble des coûts et de l'efficacité opérationnelle. Les entreprises ont précisé que c'est un privilège, et non un droit de faire affaire avec elles. Les fournisseurs ne doivent ménager aucun effort pour mériter et conserver ce privilège; dans l'environnement des entreprises, les fournisseurs ne peuvent pas y parvenir en participant à la libre concurrence. Les entreprises réalisent des avantages considérables lorsqu'elles concluent des alliances stratégiques à long terme avec un nombre limité de fournisseurs; l'échange de l'information commerciale et la volonté conjointe d'améliorer continuellement le rendement et les résultats sont des exemples de ces avantages.

Recherche dans le secteur privé

Gouvernement DIFFÉRENT du secteur privé
Gouvernement ASSEZ COMPARABLE au secteur privé

N : généralement non
O : généralement oui
M : mixte
L : seulement dans certaine mesure

GC Entreprise	13 G$	Achats annuels	Gestion stratégique des achats	Veille concurrentielle	Gestion fonctionnelle des achats	Aire ouverte en matière de prix	Rapports réguliers détaillés	Facteurs à la non-concurrence (coût des fournisseurs nécessaires)	Rapports à la concurrence (coût des fournisseurs compétents)	Vaste perfectionnement des services	Gestion des biens et des services	Partenariats avec les fournisseurs
A	6 G$	O	O	O	L	O	N	O	O	O	O	
B	6 G$ US	O	O	O	L	O	N	O	O	O	O	
C	13 G$ US	O	O	O	L	O	N	O	O	O	O	
D	2 G$	O	L	O	O	O	N	O	?	?	?	
E	?	O	O	O	N	O	N	O	O	O	O	
F	2,6 G$	O	O	M	L	O	N	O	O	O	O	
G	2 G$ (Canada seulement)	O	O	O	L	O	O	O	N	O	?	
H	privé	O	O	O	N	O	N	M (détail)	O	O	O	
J	7 G$ +	O	O	O	N	O	N	M (détail)	O	O	O	
K	39 G$	O	O	O	N	O	N	M (détail)	O	O	O	
L	4,5 G$	O	O	O	N	O	N	O	O	O	O	
M	8 G$	O	M	M	O	O	L	O	O	O	O	
N	2 – 4 G$	O	M	O	O	O	N	O	L	O	O	
O (Défense)	300 M$	O	O	O	N	O	O	O	O	O	O	
P	500 M$ (Canada seulement)	O	O	O	L	O	N	O	O	O	O	
Q	90 G$	O	O	O	L	O	N	O	O	O	O	
R	22 – 25 G$	N	M	O	N	O	N	M (détail)	M	O	N	

FIGURE 1 : Résultats de la recherche auprès du secteur privé

La Figure 1 fait état des thèmes dont les acheteurs du secteur privé ont parlé et de la cohérence de ces thèmes entre le gouvernement du Canada et le secteur privé et entre les différentes entreprises. Bien que le gouvernement exerce ses activités dans un environnement différent de celui du secteur privé, il est possible de modifier plusieurs de ces approches pour les adapter aux

besoins du gouvernement. En raison du caractère concurrentiel de l'entreprise privée, l'innovation et les meilleures pratiques sont le fondement de la survie, et le gouvernement peut profiter des connaissances et de l'expérience des grandes entreprises.

Les entrevues et d'autres travaux de recherche nous ont permis d'apprendre que les acheteurs du secteur privé réalisent, grâce à l'amélioration de la gestion des achats et des processus connexes, des économies comprises entre 5 % et 35 %.

Points de vue des fournisseurs

Parce que plus de 67 000 fournisseurs éventuels sont inscrits auprès de TPSGC seulement et qu'il y a plus de deux millions d'entreprises différentes au Canada, le Groupe de travail n'a pas pu se consacrer à une vaste collecte d'information auprès des différents fournisseurs. Il a plutôt demandé l'avis de 13 associations industrielles dont les membres sont des fournisseurs dans les secteurs essentiels de biens et de services auprès du gouvernement fédéral. En outre, certains fournisseurs ont participé à des discussions organisées par les bureaux régionaux de TPSGC.

Les différents fournisseurs sont inquiets de la lenteur des opérations d'achats, de la complexité du système d'approvisionnement, de l'absence de normalisation, du manque d'uniformité dans les méthodes du gouvernement, de l'absence de normalisation pour ce qui est des biens et des services achetés par le gouvernement, de l'hésitation de l'État à présélectionner les soumissionnaires éventuels et des retards dans les processus d'approbation du gouvernement. Nombreux sont ceux qui ont fait des commentaires sur l'absence de relations stratégiques entre le gouvernement et ses fournisseurs et sur l'absence apparente d'équité et de transparence. À leurs yeux, le gouvernement, dans ses opérations d'achats, insiste beaucoup trop sur les intrants, sur les tâches et sur les

caractéristiques, plutôt que sur les résultats. Ils suggèrent au gouvernement de chercher des moyens permettant de mieux profiter de la concurrence et : 1) de reconnaître les fournisseurs compétents; et 2) de rentabiliser la concurrence pour les entreprises, en mettant en concurrence les entreprises compétentes seulement. Nombreux sont ceux qui font observer que sans renseignement utile sur le rendement des fournisseurs, il est difficile, pour les entrepreneurs principaux, de connaître les sous-traitants éventuels qui pourraient causer l'élimination d'une proposition. Les fournisseurs font également valoir qu'il n'y a pas de critère permettant d'évaluer le rendement pour savoir s'il est insatisfaisant ou supérieur, et qu'il n'y a pas non plus de mécanisme satisfaisant pour le règlement des différends. Enfin, certains fournisseurs constatent que la méconnaissance du secteur privé à l'interne (au gouvernement) constitue un obstacle à l'amélioration des opérations d'achats.

La Figure 2 présente le sommaire des problèmes signalés par les associations de fournisseurs pendant le premier cycle des discussions.

Point de vue des fournisseurs

ENJEUX	Associations de fournisseurs												Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
PRINCIPES														
Absence de relations stratégiques entre le gouvernement et les fournisseurs	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X			10
Libre concurrence	X		X	X	X				X	X	X	X		8
Différences entre les objectifs des politiques et les résultats souhaités	X	X	X	X	X	X					X		X	8
Regroupement et consolidation		X		X									X	3
PROCESSUS														
Achats trop lents	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	12
Absence d'équité et de transparence			X	X	X		X	X	X		X			7
Trop grande complexité du système d'achats	X		X	X	X	X		X			X			7
Processus actuel dissuadant les soumissionnaires			X		X	X	X	X	X		X			7
Manque d'uniformité des processus dans l'ensemble du gouvernement				X	X	X	X		X		X			6
Manque d'uniformité dans l'évaluation du rendement des fournisseurs	X	X					X				X	X	X	6
Processus d'achat trop onéreux				X	X	X		X		X	X			6
Mécanisme insatisfaisant pour le règlement des différends			X		X	X		X			X		X	6
Priorité donnée aux entrants, aux tâches et aux caractéristiques, plutôt qu'aux résultats					X	X			X	X	X			5
OUTILS														
Absence d'outils normalisés	X	X		X	X			X			X	X	X	8
Absence de centre de connaissances ou d'excellence					X	X		X		X				4
Offres à commandes ne répondant pas à un objectif viable					X					X	X			3
RESSOURCES HUMAINES														
Absence de compétences internes (au gouvernement) dans les secteurs d'activité et dans les biens et services			X		X	X	X			X				5
Absence de formation professionnelle		X		X										2
Absence de restrictions réciproques dans l'embauche				X							X			2

FIGURE 2 : Recherche auprès des associations de fournisseurs

Après la publication du rapport provisoire « Concepts à discuter », nous avons réinvité ces associations et d'autres associations à faire des commentaires supplémentaires. Pendant ce deuxième cycle de réunions, les associations interviewées à l'origine et d'autres associations ont exprimé leur avis.

Point de vue de la fonction publique

Le Groupe de travail a demandé l'avis de l'ensemble de la fonction publique fédérale. Il a surtout consulté la collectivité des acheteurs : environ 250 fonctionnaires travaillant dans de nombreux ministères ont pris le temps de faire des commentaires et des suggestions durant le processus d'examen. Les fonctionnaires ont fait appel à différents moyens pour adresser leurs commentaires au Groupe de travail.

- Institut de gestion du matériel (IGM)
  - Groupes de discussion
  - Atelier national
  - Conférence de l'Ouest
  - Séances de travail
- Sondage du Comité d'examen des dépenses, encadré par le SCT
- Journée « portes ouvertes » du Groupe de travail pour les employés de TPSGC
- Réunions avec des membres du personnel dans les régions (organisées par les bureaux régionaux)
- Présentations sur le site Web du secrétaire parlementaire
- Présentations spéciales, par exemple celles du SCT et du MDN

En raison des préoccupations et de la confusion à propos du rôle de TPSGC comme prestataire de services communs et des fonctions et des attributions du SCT et de TPSGC dans le domaine de l'approvisionnement, nombreux sont ceux qui ont suggéré que le gouvernement normalise, dans

l'ensemble de ses activités, les politiques et les procédures d'approvisionnement et désigne une seule unité de services juridiques pour fournir les avis légaux en matière d'approvisionnement. Les fonctionnaires souhaiteraient qu'on adopte des méthodes d'approvisionnement qui seraient davantage axées sur les résultats, en faisant des compétences et des capacités les critères essentiels de sélection des fournisseurs et en réduisant la dépendance à l'endroit des caractéristiques détaillées pour les produits ou les services à fournir. Pour réaliser cette transformation, le gouvernement devrait mieux reconnaître les compétences spécialisées requises dans le domaine de l'approvisionnement. Voilà pourquoi les fonctionnaires souhaiteraient qu'on donne aux spécialistes d'approvisionnement le statut de professionnels, grâce à un titre professionnel et à un processus de formation externe (dans les universités et les collèges) pour les spécialistes de l'approvisionnement.

Nous avons tenu compte, dans les recommandations formulées dans ce rapport, de la plupart des préoccupations exprimées par ces fonctionnaires.

Sondage du Comité d'examen des dépenses

Le Groupe de travail s'est impliqué dans le sondage du CED, encadré par le SCT et réalisé auprès de tous les ministères. L'objectif du volet se rapportant aux achats et aux contrats dans ce sondage consistait à réunir, auprès des ministères, de l'information sur la nature et les processus d'achats, au sein de leur organisation et lorsqu'ils font appel à TPSGC comme organisme de services communs, de même qu'à leur demander leur avis sur les secteurs dans lesquels on pourrait apporter des améliorations. En date du 18 novembre 2004, 52 ministères avaient déposé leurs réponses finales pour donner suite à ce sondage.

Dans le questionnaire, on demandait aux répondants de fournir de l'information qualitative, plutôt que des données strictement quantitatives. Nous avons regroupé les questions dans trois grandes catégories :

1) Description générale de la structure organisationnelle des opérations d'achats du ministère répondant
2) Avis sur la situation actuelle des opérations d'achats, notamment :
   - les objectifs de l'approvisionnement;
   - les effets des lois, des règlements et des politiques sur les opérations d'achats;
   - les processus appliqués et les outils utilisés dans le processus d'achats;
   - les méthodes qui donnent de bons résultats ou des résultats moins satisfaisants, lorsque TPSGC est ou n'est pas le responsable des achats.
3) Regards sur l'avenir
   - Modifications qui devraient être apportées aux opérations d'achats du gouvernement
   - Avis sur les opérations d'achats réalisées par un organisme de services communs
   - Modalités selon lesquelles on devrait apporter des modifications au processus d'approvisionnement

Les répondants ont fourni de l'information très détaillée et très utile. Bien que certains ministères aient effectivement fait des commentaires élogieux à propos de TPSGC, certains avis démontrent que TPSGC doit améliorer les services qu'il offre sous plusieurs aspects, essentiellement en ce qui concerne la rapidité d'exécution et l'échange d'information.

Autres administrations

En passant en revue les activités d'autres administrations, le Groupe de travail a examiné en profondeur les opérations des gouvernements nationaux de l'Australie, du Royaume-Uni, de l'Union européenne et des États-Unis et a jeté

un bref coup d'œil sur les opérations du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la République Tchèque. Il a également examiné les pratiques en vigueur dans les administrations des dix provinces du Canada, des États des Nouvelles-Galles du Sud et de l'Australie occidentale, ainsi que de la province du Cap-Occidental de l'Afrique du Sud. Nous avons notamment consulté des rapports internes et d'autres documents, des sites Internet et des rapports d'experts-conseils, en plus de visiter certains pays. La recherche était axée sur les mécanismes de contestation des appels d'offres en ce qui a trait aux accords commerciaux internationaux et aux modèles de régie appliqués dans les différentes administrations. Dans ce dernier cas, nous avons surtout tenté de nous intéresser aux économies dont on fait état dans les documents et qui ont pu être réalisées grâce aux nombreuses réformes mises en œuvre dans le domaine de l'approvisionnement dans le monde entier. Le lecteur trouvera dans la Figure 3 des exemples de ces réformes.

Exemples de grandes initiatives pour la réforme de l'approvisionnement

Australie	- Examen dans l'ensemble du gouvernement (1997)
Royaume-Uni	- Rapport Gershon intitulé *Tackling the Improvement of Public Sector Procurement* (1999) - *Releasing Resources to the Front Line: Review of Public Sector Efficiency* (juillet 2004)
Union européenne	- Nouvelle directive unique 2004/18/CEE pour remplacer trois directives
États-Unis	- Réforme de 1988 : création des *Federal Acquisition Regulations* (FAR) - *Federal Acquisition Streamlining Act* (1994) - Réédition des FAR (2001) - *Services Acquisition Reform Act* (2003)
Colombie-Britannique	- Ère nouvelle (2001)
Ontario	- Avril 2003 : changements majeurs apportés pour donner suite au Rapport du vérificateur général (2002)
Québec	- Nombreux changements envisagés à l'heure actuelle
Île-du-Prince-Édouard	- Republication des règlements à l'heure actuelle
Nouvelle-Galles du Sud	- Initiative en cours pour rationaliser un nombre considérable de politiques cadres compilées au fil des années

FIGURE 3 : Grandes initiatives de réforme de l'approvisionnement dans d'autres administrations

Recherche socioéconomique

L'approvisionnement du gouvernement du Canada représente environ le tiers de ses dépenses discrétionnaires (en excluant les subventions et les autres paiements de transfert, ainsi que le remboursement de la dette). Par conséquent, toutes les décisions adoptées dans l'approvisionnement du gouvernement ont un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie. Les gouvernements essaient souvent de gérer ces effets pour faire rejaillir un maximum d'avantages sur la société et l'économie. Dans ce domaine, le Groupe de travail a utilisé de l'information du gouvernement du Canada et d'autres gouvernements, des organismes de recherche et de services, des universités et du secteur privé. Les problèmes soulevés s'articulaient essentiellement autour de trois grands thèmes :

1) le choix des outils d'achat ou d'autres outils stratégiques pour atteindre un objectif énoncé;
2) l'effet des autres objectifs stratégiques sur le processus d'approvisionnement;
3) l'équilibre stratégique entre différents objectifs déterminés par les représentants élus.

Bien que les différents programmes de retombées socioéconomiques aient fait l'objet de diverses analyses et évaluations, on n'a pas évalué uniformément ces programmes, ni leurs effets cumulatifs sur les systèmes d'approvisionnement. Il reste d'autres travaux à réaliser pour examiner le rôle des politiques en vigueur dans le domaine des retombées socioéconomiques et qui ont des incidences sur l'approvisionnement, de même que les politiques qui pourraient se révéler nécessaires pour protéger les intérêts des petites et moyennes entreprises. Dans un document du Centre du commerce international (CNUCED/OMC) intitulé *A Practical Guide for Assessing and Developing*

Public Procurement Programs to Assist SMEs, on donne un exemple de méthodologie à appliquer pour analyser éventuellement les achats et les retombées socio économiques.

Documentation universitaire

En plus d'examiner la documentation universitaire portant sur certaines questions (par exemple, les autres administrations et les retombées socioéconomiques), le Groupe de travail a constaté que de nombreux instituts pédagogiques, manuels, journaux, conférences et organismes universitaires s'intéressent aux achats, à la chaîne d'approvisionnement, aux opérations commerciales et à la gestion du gouvernement. Nous avons examiné dans les détails, pour chaque collaborateur, un ouvrage bien connu du Royaume-Uni (*Best Procurement Practices*, Erridge, Fee et McIlroy) et un journal aussi bien connu des États-Unis (*Journal of Public Procurement*, publié par Khi V. Thai). Nous avons également consulté, sur Internet, les sites Web de plusieurs universités au Royaume-Uni, au Canada et aux États-Unis, ainsi que de nombreux sites relatifs à l'approvisionnement. Selon cette méthode, nous avons passé en revue un nombre suffisant de documents et d'articles pour vérifier les thèmes généraux de la documentation universitaire publiée essentiellement en Amérique du Nord et en Europe, de même qu'en Australie et en Afrique du Sud. Le Groupe de travail constate qu'au Canada, la recherche sur les marchés publics est limitée, mais qu'elle suscite plus d'attention.

Nous avons aussi consulté d'autres sources, dont des exposés et des articles imprimés, utilisés par le Groupe de travail et le secteur de la formation de la Direction générale des approvisionnements de TPSGC. Nous avons consulté des programmes de formation dans les domaines de l'administration et des achats du secteur public pour confirmer les priorités actuelles de la documentation universitaire. Bien que nous ayons examiné cette documentation dans les détails, nous n'estimons pas avoir procédé à un examen exhaustif. La

répétition des thèmes a permis de constater que le nombre de sources examinées est statistiquement important et représentatif de la réflexion universitaire actuelle.

Dans la documentation universitaire, on signale l'importance de l'approvisionnement; les auteurs ont procédé à une vaste recherche sur la nature et l'avenir de l'approvisionnement dans le secteur public et dans le secteur privé. Quatre grands thèmes sont apparus dans la recherche :

1) la gestion stratégique de l'approvisionnement;
2) l'importance de la normalisation;
3) la fonction générale de l'approvisionnement;
4) l'importance du développement des fournisseurs.

Ces thèmes correspondent à ceux qui ont été constatés dans d'autres secteurs de notre examen et aux résultats des entrevues du Groupe de travail auprès des organismes d'approvisionnement des entreprises du secteur privé.

Vérifications

Le Groupe de travail a relevé et examiné un volume assez considérable d'activités de vérification interne relativement aux opérations d'achats. Ces activités se déroulent indépendamment dans les différents ministères. En avril 2004, le SCT a publié le *Guide des gestionnaires et des vérificateurs internes pour la surveillance des acquisitions et de la passation des marchés*, qui renferme, à l'intention des gestionnaires et des vérificateurs, des directives générales sur les considérations essentielles dont ces derniers devraient tenir compte dans la surveillance de la fonction d'approvisionnement et dans le cadre des services de certification.

Le Groupe de travail a examiné 89 rapports de vérification et d'examen internes relatifs aux achats et réalisées à TPSGC et dans d'autres ministères

depuis 1996-1997. Les problèmes constatés et les recommandations formulées pour améliorer la situation portaient sur un large éventail de questions, dont les plus fréquentes appartenaient aux grandes catégories suivantes :

- application et clarté des règlements et des politiques sur les contrats;
- utilisation des cartes d'achat et amélioration de la surveillance portant sur ces cartes;
- responsabilités relatives à l'administration et à la gestion des contrats;
- clarté des critères d'évaluation des propositions et des méthodes de sélection des entrepreneurs;
- délégation des pouvoirs dans la passation des contrats;
- justification des décisions de ne pas lancer d'appels d'offres;
- nécessité de la formation dans le domaine de l'approvisionnement;
- problèmes de rendement des entrepreneurs.

Le Groupe de travail a également examiné les points de vue plus stratégiques du vérificateur général en prenant connaissance de 23 rapports de vérification portant sur le l'approvisionnement. Certaines missions de vérification ont été réalisées auprès des différents ministères, alors que d'autres mettaient l'accent sur un seul ministère. Les observations notées à maintes reprises dans les rapports du vérificateur général portaient sur les points suivants :

- ambiguïté des fonctions et des attributions, le plus souvent dans la liaison entre TPSGC et les ministères et organismes clients;
- recours insuffisant à la concurrence pour répondre aux attentes du gouvernement ou du grand public;
- nécessité de mieux analyser les exigences pour faire la distinction entre les « souhaits » et les « besoins »;

- nécessité d'améliorer la conformité et d'accentuer la surveillance pour veiller à l'application des politiques et des règlements de l'État;
- obligation d'améliorer les rapports sur le rendement;
- préoccupations relatives à l'optimisation des résultats financiers pour ce qui est des sommes dépensées et à la réalisation des économies dans le domaine de l'approvisionnement;
- nécessité d'améliorer les mécanismes de recours pour la collectivité des fournisseurs;
- obligation de réduire le délai qu'il faut compter avant que le fournisseur puisse répondre aux besoins opérationnels précis du gouvernement.

Les recommandations présentées dans la Section 4 du présent rapport reprennent la plupart des observations des organismes de vérification interne et du vérificateur général. Ces recommandations permettront aussi au gouvernement de montrer qu'il améliore l'optimisation des ressources financières et d'étayer des conclusions pour savoir si le rendement des opérations d'achats et les relations avec les fournisseurs s'améliorent.

Section

Analyse et discussions

Thèmes et sujets d'intérêt

Pendant la recherche décrite dans la section précédente, le Groupe de travail a concentré ses analyses sur plusieurs thèmes clés. La recherche a démontré que le secteur privé, les fonctionnaires, les fournisseurs et les milieux universitaires s'intéressent tous aux même secteurs lorsqu'il s'agit des meilleures pratiques dans le domaine de l'approvisionnement. L'analyse de ces pratiques a permis de constater que la plupart d'entre elles sont pertinentes pour les achats du secteur public et qu'on peut les mettre en œuvre, du moins sous une certaine forme, pour le gouvernement du Canada. Cette analyse a permis de constater ce qui suit pour les thèmes généraux ci-après :

- régie de l'approvisionnement;
- gestion des biens et des services;
- gestion des fournisseurs;
- règlement des différends;
- gestion des contrats;
- ressources humaines;
- gestion des changements.

Régie de l'approvisionnement

Dans la recherche qui a porté sur le secteur public et sur le secteur privé, le Groupe de travail a constaté que l'approvisionnement est essentiel au rendement général des organismes et qu'il devrait donc être géré stratégiquement dans une approche globale. On peut ainsi s'entendre sur des objectifs, des plans et des priorités communs. Des objectifs clairs, des indicateurs de base et des rapports détaillés et réguliers, à tous les niveaux, constituent des éléments essentiels à l'efficacité de la régie de l'approvisionnement. Des fonctions et des attributions claires et des objectifs clairement exprimés et diffusés pour l'approvisionnement de l'ensemble du gouvernement sont indispensables pour réaliser des économies et pour éviter des frais. Voici, entre autres, les aspects qui permettent normalement d'assurer la clarté des fonctions et de l'imputabilité.

- Focalisation de l'imputabilité, la responsabilité et l'obligation de rendre compte de l'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement. À titre d'organisme de services communs dans le domaine de l'approvisionnement, TPSGC constituerait un choix logique pour assumer ce rôle.
- Distinction claire entre la responsabilité de fixer les objectifs stratégiques généraux pour l'ensemble des opérations d'approvisionnement, y compris la manière dont l'approvisionnement s'intègre dans l'ensemble des activités de régie du gouvernement (au gouvernement du Canada, c'est normalement le Conseil du Trésor et le SCT qui assument ce rôle) et la responsabilité de réaliser ces objectifs, incluant la responsabilité de la totalité des politiques, des lignes directrices, des meilleures pratiques, des procédures et de la terminologie normalisée à appliquer, ce qui focaliserait l'imputabilité (rôle que TPSGC assume à titre d'organisme de services communs).

- Responsabilité réciproque de l'organisme d'approvisionnement dans le soutien à apporter aux autres secteurs de l'organisme pour leur permettre de réaliser les objectifs dans le cadre de leur programme, ainsi qu'aux différents secteurs pour assurer la planification et la gestion nécessaires, incluant l'obligation de définir les besoins dans le domaine de l'approvisionnement afin qu'ils puissent atteindre leurs grands objectifs.
- Forum de haut niveau pour assurer la surveillance et la transparence dans la gestion de l'approvisionnement et dans l'évolution des pratiques exemplaires dans ce domaine.

Au gouvernement du Canada, pour adopter ce type d'approche, il faudrait apporter des changements aux lois et aux politiques cadres, par exemple en confiant à TPSGC le mandat qui consiste à passer des contrats de service et de travaux de construction, comme il le fait pour les biens, et en lui permettant de déléguer ses pouvoirs aux autres ministères, le cas échéant. Un mandat modifié devrait tenir compte de la transition entre un processus transactionnel et une approche plus stratégique dans le domaine de l'approvisionnement. Il faudrait aussi modifier la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour permettre à TPSGC de s'engager à réaliser un volume minimum d'achats pour le compte de différents ministères; ces opérations seraient financées au moyen des crédits de ces ministères.

La gestion globale permet d'améliorer l'analyse et de faire des compromis en meilleure connaissance de cause entre les exigences individuelles et les exigences globales, les coûts et les retombées socio économiques. Lorsque l'approvisionnement est géré de façon globale, c'est tout l'organisme qui en tire profit. Même si, parfois, des achats sont soumis à des contraintes nombreuses et que, dans certains cas, les ministères utilisateurs doivent payer plus cher, les ministères profitent de la gestion globale de l'approvisionnement, puisqu'ils peuvent se consacrer plus efficacement à leurs activités essentielles.

La gestion globale de l'approvisionnement n'oblige pas à centraliser les transactions. Puisqu'elle permet de mettre à la disposition des ministères des outils comme des accords contractuels cadres, des documents normalisés et des processus efficients et efficaces pour exécuter les transactions décentralisées, la gestion globale de l'approvisionnement apporte une certaine souplesse pour répondre aux besoins individuels, tout en permettant de respecter des objectifs globaux. Dans cette approche, on fait la distinction entre, d'une part, les activités et les pouvoirs relatifs à l'établissement des outils, et, d'autre part, les activités d'achat ou de dépense et les pouvoirs relatifs à l'application de ces outils et processus. Dans tout ce processus, un objectif important consiste à aider les ministères utilisateurs à atteindre leurs objectifs opérationnels tout en respectant les limites de la politique d'approvisionnement de l'État.

Cette constatation de la pertinence et de l'importance de l'approvisionnement pour l'ensemble de l'entreprise, dans le secteur public comme dans le secteur privé, représente une évolution relativement récente. Dans leur quête d'économies, les organismes attribuent différentes priorités à l'approvisionnement comme programme global en soi ou comme secteur de régie. Dans les dix dernières années, de nombreuses administrations ont amorcé des réformes. Pour la grande majorité d'entre elles, il n'existe guère de données, ni d'indicateurs de rendement, positifs ou négatifs, qui confirment les résultats de ces réformes. Le Royaume-Uni est vraiment la seule exception à cet égard. De nombreuses données permettent en effet de conclure que les initiatives du Royaume-Uni ont été très fructueuses et qu'on peut se montrer très optimistes en pensant que d'autres réformes permettront de réaliser des économies supérieures.

L'Office of Government Commerce (OGC) du Royaume-Uni a déclaré qu'il avait réussi à économiser, sur trois ans, 1,6 G£, ce qui est supérieur à l'objectif de 1 G£. Le National Accounting Office du Royaume-Uni a vérifié ces économies et a conclu que le chiffre de 1,6 G£ représentait une évaluation vraisemblable. La Figure 4 donne une idée des économies réalisées au Royaume-Uni.

Améliorations dans l'optimisation des ressources		
Secteurs dans lesquels on a apporté des améliorations	Montant	% de 1,6 G£
Négociations directes avec les fournisseurs - Prix réduits, frais évités et amélioration des conditions, par exemple un meilleur service au même prix	1,1 G£	69 %
Achats conjoints - Concertation des ministères	0,2 G£	12 %
Amélioration de la gestion des contrats ou des biens - Par exemple, réduction des frais d'exploitation pour la durée utile	0,2 G£	12 %
Diminution des frais des processus ou des transactions - Par exemple, utilisation des cartes d'achat	0,1 G£	7 %

FIGURE 4 : Améliorations et économies

Ce pays vise à réaliser d'autres économies de 3 G£ pendant les trois prochaines années, dont la moitié devrait pouvoir l'être grâce aux examens portant sur les Gateway Reviews. L'objectif a été fixé dans le cadre de l'examen de l'efficience du secteur public, dont le rapport, publié en juillet 2004, a permis de conclure qu'on dispose d'une grande marge de manœuvre pour réaliser d'autres économies dans le domaine de l'approvisionnement, grâce à une meilleure gestion de l'offre et au perfectionnement professionnel de la fonction des achats. L'OGC jouera également un rôle plus important comme « coordonnateur » des activités d'achat dans l'ensemble du secteur public et désignera des « agents de changements » pour l'achat des biens et des services.

Bien que la recherche portant sur les autres administrations n'ait pas permis de réunir de données pour évaluer le succès ou l'échec des réformes, on peut distinguer les tendances de leur évolution. On peut affirmer avec certitude qu'aucune des administrations examinées n'a adopté de modèle entièrement centralisé. À l'autre extrême, on pourrait dire qu'une seule administration a adopté un modèle entièrement décentralisé. Nous avons relevé deux exemples d'une approche globale solide. On pourrait dire que les autres administrations examinées, à savoir l'Australie, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Union européenne, ont adopté des modèles hybrides. Elles reprennent les nombreux éléments d'une approche globale, par exemple la fonction d'élaboration des politiques, avec des objectifs communs pour l'ensemble du gouvernement.

Toutefois, la réalisation opérationnelle est généralement décentralisée; cependant, les administrations averties offrent, dans l'ensemble du gouvernement, des instruments et des outils que, généralement, les fonctionnaires emploient à leur discrétion.

Le système d'approvisionnement du gouvernement du Canada fragmente les responsabilités dans le domaine de l'approvisionnement selon différents aspects : la politique par rapport aux opérations; la délégation des pouvoirs en faisant la distinction entre les biens et les services; l'autonomie opérationnelle des ministères dans certains cas et dans d'autres, le recours à l'organisme de services communs (TPSGC) et parfois, la nécessité de faire appel aux services obligatoires de TPSGC. Ainsi, les pouvoirs et la responsabilité de l'approvisionnement du gouvernement sont dispersés, et les fonctions et attributions des décideurs sont ambiguës. En raison de la décentralisation de la gestion de l'approvisionnement et de la confusion qui règne à propos des différentes fonctions de TPSGC, du SCT et des ministères, l'environnement est difficile pour les décideurs. En adoptant une approche globale, on pourra résoudre la plupart des problèmes ci-dessus.

Mesure du rendement

Pour réussir à mesurer le rendement des opérations d'achats, il est indispensable d'établir des liens entre les indicateurs et les résultats prévus d'une part et, les objectifs de l'ensemble de l'organisme d'autre part. Si importants soient-ils pour le secteur d'approvisionnement d'un organisme, il faut élaborer continuellement les indicateurs de rendement pour les achats dans le contexte des objectifs globaux et s'en inspirer pour gérer les activités d'approvisionnement afin de produire des résultats qui permettront de promouvoir les objectifs dans l'ensemble de l'organisme. Le vérificateur général a fait observer qu'en améliorant les rapports sur les achats, on permettra au gouvernement de résoudre plus efficacement les problèmes d'optimisation des ressources financières pour l'ensemble de ses activités.

La plupart des indicateurs de rendement des achats appliqués à l'heure actuelle au gouvernement du Canada se rapportent généralement aux processus plutôt qu'aux résultats. Le Groupe de travail a pu recenser les indicateurs employés par d'autres organismes d'approvisionnement et liés aux résultats et il s'est penché sur la possibilité d'adopter de nouveaux outils pour mesurer le rendement. Le « tableau de bord équilibré », qui permet par exemple de mesurer les résultats des prévisions, des stratégies, de la sélection des fournisseurs et de l'attribution des marchés, constitue une pratique courante fréquente dans les systèmes de mesure. Sans égard aux différences entre les tableaux de bord, les indicateurs généraux de rendement de l'approvisionnement s'inscrivent dans un cadre général global, qui met l'accent sur les résultats se rapportant aux problèmes suivants :

- employés :
  - perfectionnement/certification professionnelle;
  - développement organisationnel, mieux-être et stabilité;
- utilisateurs et fournisseurs :
  - qualité, satisfaction et relations;
- processus de gestion internes :
  - excellence, rigueur, responsabilisation, intégrité, innovation et amélioration continue;
- aspects financiers :
  - coûts des produits et des processus.

Indices des prix du gouvernement

Pendant ses travaux d'examen, le Groupe de travail a étudié la possibilité d'élaborer et d'appliquer, à l'interne, un outil innovateur pour mesurer le rendement. Cet outil, appelé l'« Indice des prix du gouvernement (IPG) », serait un indicateur de prix pour un échantillon représentatif ou un « ensemble » de biens et de services et permettrait de surveiller l'évolution des prix. Cet indicateur établirait une comparaison des coûts engagés par le gouvernement

dans cet ensemble de biens et de services à la longue et tiendrait compte de l'évolution de prix. L'IPG permettrait de démontrer l'importance de la fonction d'approvisionnement en donnant une idée des résultats; toutefois, il ne pourrait pas remplacer d'autres indicateurs de rendement et devrait être analysé de concert avec ces autres indicateurs. On envisage d'autres travaux et de nouvelles consultations sur l'IPG.

Gestion des biens et des services

Dans l'ensemble de ses travaux, le Groupe de travail emploie le terme « biens et services » pour désigner l'ensemble des biens, des services et des travaux de construction, au lieu de reprendre la définition étroite, axée sur les biens et répandue sur les marchés financiers. Ce terme est conforme à l'usage qu'on en fait à l'heure actuelle à la Direction générale des approvisionnements (de TPSGC) et dans de nombreux organismes internationaux. Malgré tout, on constate que la définition des « biens et services » suscite beaucoup de confusion, en particulier dans le secteur privé. Pour dissiper cette confusion, le Groupe de travail suggère la possibilité d'adopter un autre terme courant pour désigner la même notion, soit la gestion des « catégories ». Par souci d'uniformité, le Groupe de travail continue d'utiliser le terme « biens et services » plutôt que « catégories », dans le présent rapport; il recommande qu'il pourrait toutefois être préférable d'adopter graduellement le nouveau terme.

Traditionnellement, le gouvernement du Canada gère ses opérations d'achats selon une méthode purement transactionnelle. La Direction générale des approvisionnements (de TPSGC) est structurée selon des secteurs de biens et de services conçus pour promouvoir les compétences dans certains biens et services et a remporté un certain succès, dans toute la mesure du possible, dans un environnement transactionnel réactif. Du fait de la nature de l'environnement transactionnel existant, on ne dispose guère de temps et de ressources pour se consacrer à la compréhension stratégique de l'éventail complet des forces qui s'exercent sur le marché pour ce qui est de la demande et de l'offre, ni pour élaborer un plan d'achats uniforme et dynamique afin de

maximiser le rapport qualité-prix pour le gouvernement et pour les citoyens canadiens.

L'approche adoptée à l'heure actuelle dans la planification et l'information constitue un obstacle dont il faut triompher dans la gestion des biens et des services au gouvernement fédéral. La planification et l'information sont toutes deux axées sur les transactions et sont rarement concertées en dehors de l'unité opérationnelle ou du ministère. Pour gérer des biens et des services dans le cadre d'un modèle de gestion globale d'entreprise, on doit pouvoir consulter les données et l'information communes dans la planification, la gestion et la surveillance à différents échelons et dans l'ensemble des ministères.

En adoptant un modèle mieux planifié pour la gestion des biens et des services, les professionnels de l'approvisionnement pourront s'affranchir des contraintes de l'environnement actuel, afin de produire des résultats plus avantageux en tenant compte des risques, de la complexité, du rendement et des coûts. En créant des conseils de gestion des biens et des services, on pourra mobiliser les intervenants à tous les échelons. Ces conseils seraient constitués de représentants de l'organisme responsable de l'approvisionnement, des clients, des fournisseurs et des ministères responsables des programmes de retombées socio économiques, pour déterminer la meilleure approche à adopter dans le domaine des achats pour un groupe précis de biens ou de services. On pourra ainsi prendre de meilleures décisions pour l'approvisionnement, puisque les conseils connaîtront les facteurs propres à la demande et à l'offre sur certains marchés, les forces et les points vulnérables des marchés et qu'ils connaîtront mieux les besoins et les variations internes. Dans un cadre global uniforme de gestion des biens et des services [suite 1], on disposera des outils et des méthodes adaptés aux différents besoins pour les divers types de biens et de services et de situations, qu'il s'agisse de biens et de services communs, ou d'opérations d'achats très complexes et de grands projets de l'État. Ces outils et méthodes

tiendront compte de l'impact des facteurs géographiques et socioéconomiques et de la taille des entreprises par rapport à certains biens et services.

L'exemple suivant, qui porte sur le mode de fonctionnement de la gestion des biens et des services, témoigne des commentaires adressés au Groupe de travail par les grands organismes d'achats du secteur privé. Le secteur des achats et les utilisateurs internes élaborent conjointement des plans pour l'acquisition des biens et des services; après avoir établi la stratégie pour l'achat des biens et des services, seul le secteur des achats est habilité à signer, au nom de l'entreprise, les contrats passés par la suite dans le cadre de ces plans. Les gestionnaires des centres de responsabilité continuent de gérer leur organisme et leurs opérations et disposent d'une marge de manœuvre complète, dans le cadre des budgets qui leur sont confiés, pour effectuer toutes les opérations d'achats répondant à leurs besoins en faisant appel aux mécanismes d'approvisionnement établis en collaboration avec les professionnels d'approvisionnement. Ces derniers doivent s'assurer de mettre en place des outils adéquats pour répondre aux besoins globaux relatifs à la rentabilité de l'ensemble et aux impératifs opérationnels courants, et notamment pour satisfaire rapidement et adéquatement les besoins exceptionnels. Puisque les plans évoluent chaque année, on tient compte des exceptions dans ces plans, pour s'assurer que les besoins permettent de réaliser l'ensemble des objectifs globaux.

Gestion des fournisseurs

La gestion des fournisseurs constitue un aspect essentiel de tous les systèmes d'approvisionnement. Les relations avec les fournisseurs peuvent être avantageuses de part et d'autre, et le secteur privé a fait valoir qu'il est indispensable de connaître parfaitement les secteurs d'activité et les fournisseurs. Tout comme le secteur privé, le gouvernement devrait lui aussi se dire que pour les fournisseurs, sa clientèle est un privilège, et non un droit.

Les organismes d'approvisionnement du secteur privé travaillent avec des fournisseurs beaucoup moins nombreux et font appel à la présélection, en soulignant dans une certaine mesure l'excellence du travail dans certains secteurs d'activité. En présélectionnant les fournisseurs selon leur rendement passé, les normes professionnelles, les impératifs opérationnels ou d'autres exigences essentielles, on pourra accélérer le processus d'approvisionnement et s'assurer que le gouvernement travaille avec des fournisseurs très compétents.

Les indicateurs du rendement des fournisseurs sont eux aussi importants dans la gestion de l'approvisionnement et sont essentiels à la gestion des opérations. Les organismes du secteur privé appliquent des indicateurs rigoureux pour surveiller prospectivement le rendement des fournisseurs, en s'empressant de cerner les problèmes et d'y apporter des solutions et, dans de nombreux cas, en collaborant au développement des fournisseurs, ce qui permet de mieux optimiser les ressources financières, aujourd'hui comme demain. Le rendement des fournisseurs devrait avoir une incidence sur les futures normes opérationnelles et sur les normes communes relatives au rendement; il est impératif d'adopter des indicateurs pour mesurer le rendement des fournisseurs.

En plus du rendement des fournisseurs, les mesures d'incitation au rendement, le partage des coûts et des économies dans l'innovation et les garanties de travail sont essentiels pour élaborer avec les fournisseurs des relations plus efficaces et appréciées comme il se doit. En cultivant de meilleures relations et en permettant aux fonctionnaires de mieux connaître les caractéristiques et les pratiques du secteur privé, on pourra réaliser des opérations d'achats à la fois plus judicieuses et meilleures. Bien que les grandes entreprises aient réduit dans de nombreux cas le nombre de leurs fournisseurs, il ne s'agit pas nécessairement de la tactique à adopter pour créer de meilleures relations entre le gouvernement et ses fournisseurs. Regrouper la demande, ce n'est pas nécessairement regrouper l'offre; en adoptant dans l'ensemble du gouvernement, une approche globale dans la gestion de l'approvisionnement, on ne centralisera pas nécessairement les opérations; toutefois, on pourra accroître

la normalisation et la responsabilisation. On pourra gérer efficacement les biens et les services selon le point de vue de différents intervenants, ce qui permettra d'exécuter des opérations d'achats avantageuses pour le gouvernement comme pour les fournisseurs.

Petites et moyennes entreprises

Les petites et moyennes entreprises ont une importance vitale dans les opérations d'achats du gouvernement et dans l'ensemble de l'économie. Il est important de faire la promotion des occasions qui permettront, aux petites et moyennes entreprises, de participer pleinement au processus d'achat et de se développer, tout en s'assurant que les opérations d'achats se déroulent dans l'intérêt de tous les citoyens canadiens.

Le Groupe de travail, les acheteurs du gouvernement, les utilisateurs finaux et les fournisseurs s'entendent tous pour dire qu'il est nécessaire de veiller à ce que les petites et moyennes entreprises, en particulier celles qui exercent leurs activités hors du centre du Canada, ne soient pas exclues des opérations d'achats dans le cadre d'une approche pangouvernementale de gestion. Le Groupe de travail constate qu'on réalise déjà, à TPSGC et ailleurs au gouvernement, plusieurs initiatives visant à répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises. Prenons par exemple les séminaires de Contrats Canada, la diffusion des politiques d'achat du gouvernement sur Internet et dans les bibliothèques publiques et de la modification de la stratégie de tarification pour permettre d'offrir gratuitement aux fournisseurs le service électronique d'appels d'offres du gouvernement. On peut aussi adopter d'autres mesures.

Pour placer tous les fournisseurs, en particulier les petites et moyennes entreprises, sur un pied d'égalité dans l'attribution des marchés publics, le Groupe de travail pense que la gestion des biens et des services jouera un rôle important. En gérant les biens et les services en fonction de l'éventail complet des facteurs relatifs à l'offre et à la demande, on pourra s'assurer non seulement

de tenir compte des besoins des petites et moyennes entreprises dans l'ensemble du système d'approvisionnement, mais aussi que les mesures adoptées pour répondre à ces besoins sont adaptées aux risques, à la complexité et aux caractéristiques d'un secteur d'activité en particulier. Les Conseils de biens et de services comprendront des représentants qui seront choisis de façon à s'assurer qu'on tient pleinement compte des intérêts des petites et moyennes entreprises.

À nouveau, ce n'est pas parce qu'on regroupe la demande pour gérer la partie gouvernementale de l'équation qu'on devrait automatiquement regrouper l'offre en faisant appel à un seul fournisseur. On doit tenir parfaitement compte de la nature et de la taille des entreprises dans un secteur d'activité en particulier, ainsi que des meilleurs moyens à adopter pour répondre aux besoins des clients et des fournisseurs. Lorsque la meilleure option consiste, pour les citoyens canadiens, à conclure d'importants contrats qui pourraient constituer des obstacles pour les petites et moyennes entreprises, le Conseil des biens et des services déterminera les meilleurs moyens à prendre pour protéger les intérêts de ces entreprises et pour s'assurer qu'elles auront accès à ces contrats en constituant des consortiums ou en obligeant l'entrepreneur principal à attribuer un certain nombre de contrats de sous-traitance.

Règlement des différends

Les différends relatifs aux achats appartiennent généralement à deux catégories : ceux qui se rapportent aux processus d'appels d'offres et d'attribution des contrats; et ceux qui ont trait au rendement dans le cadre des contrats. Pour que le gouvernement puisse gérer efficacement ses opérations d'achats, il est essentiel d'adopter une approche pangouvernementale vigoureuse pour résoudre ces deux types de différends. En sachant que les parties visées directement doivent participer à la première étape du règlement des différends, il faut aussi officialiser les circuits de règlement des différends. Dans les différends relatifs aux processus d'appels d'offres et d'attribution des contrats, le Canada doit s'acquitter de plusieurs obligations dans le cadre des accords

commerciaux. Pour les différends qui ne font pas l'objet de ces accords, il est essentiel d'adopter une approche concertée pour que le gouvernement et les fournisseurs puissent faire, du rendement contractuel, un outil de gestion significatif.

Mécanismes de recours dans les appels d'offres

Des fournisseurs comme des représentants du gouvernement ont fait valoir que les décisions de l'organisme canadien chargé de la contestation des appels d'offres, soit le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE), ont donné lieu à un système d'achats réfractaire aux risques et plus onéreux. Le gouvernement fédéral a confié au TCCE les pouvoirs dans l'examen des appels d'offres pour s'acquitter de ses obligations en vertu des accords commerciaux internationaux et intérieurs, afin de constituer un organisme d'examen impartial et indépendant.

L'objectif de cet examen consiste à constituer une méthode permettant de traiter les plaintes rapidement et à moindres frais. Bien que le processus appliqué au Canada soit rapide et peu onéreux selon le point de vue des soumissionnaires, des décisions inattendues du TCCE ont eu pour effet de ralentir le système d'approvisionnement et d'obliger le gouvernement à engager des frais imprévus dans *au moins* deux secteurs.

1) À cause des décisions du TCCE, les représentants des opérations d'achats sont devenus très prudents, ce qui entraîne des retards onéreux.
2) Bien que tous les accords commerciaux prévoient les appels d'offres limités (*par exemple*, selon l'article 1016 de l'Accord de libre-échange nord-américain [ALENA]), le TCCE a parfois rendu des décisions contraires à l'application de ces dispositions légitimes. Par conséquent, pour éviter toute contestation, les représentants des achats font appel à la concurrence alors qu'elle est inutile et inappropriée. Il est à la fois

onéreux, laborieux et inutile, pour l'optimisation des ressources, de faire appel à la concurrence uniquement par mesure de prudence.

Aucune autre administration ayant des obligations dans le cadre d'accords commerciaux identiques ou comparables ne s'est imposé un fardeau aussi lourd que le Canada. Un examen des systèmes en vigueur en Australie, au Royaume-Uni, aux États-Unis et au sein de l'Union européenne révèle de nombreuses différences par rapport au système canadien. Ces différences sont étonnantes, puisque le Canada a signé les mêmes accords que le Royaume-Uni (Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce [AMP-OMC]) et les États-Unis (AMP-OMC et ALENA) et que les accords conclus en Australie et au sein de l'Union européenne comportent des dispositions très comparables.

L'administration du Canada est très comparable à celle des États-Unis, qui est doté, comme le Canada, d'un organisme indépendant pour l'examen des appels d'offres. Pour les plaintes déposées dans le cadre de l'ALENA, les États-Unis font essentiellement appel au Government Accountability Office (GAO). Le GAO impose des limites considérables à la portée et au contenu des examens. (Par exemple, les soumissionnaires doivent démontrer qu'ils ont subi un préjudice véritable avant de déposer une plainte, contrairement au Canada.) De plus, en règle générale dans ses décisions, le GAO tient compte de la vraisemblance des mesures adoptées par le gouvernement dans le domaine de l'approvisionnement et n'attribue pas de dommages-intérêts pour le manque à gagner, ce qui est pourtant prévu dans le cadre des accords commerciaux; au Canada, le TCCE attribue des dommages-intérêts à ce titre.

C'est la norme de vraisemblance qu'il applique qui constitue la différence la plus importante entre le GAO et le TCCE. Il semble que les décisions du TCCE se fondent sur une norme de rectitude dans le contexte des accords commerciaux, et non sur la vraisemblance dans le contexte plus vaste des opérations d'achats. En outre, cette norme n'est pas appropriée puisqu'un

tribunal ne peut réviser les décisions du TCCE que si on juge qu'elles sont tout à fait déraisonnables. Il est utile de signaler qu'aux États-Unis, l'ancien General Services Board of Contract Appeals n'a pas appliqué de norme de vraisemblance et a perdu les pouvoirs qui lui permettaient d'entendre les plaintes des soumissionnaires après avoir pris pendant dix ans des décisions que la plupart jugeraient préjudiciables.

Le Canada est la seule administration assujettie à l'examen d'un organisme responsable d'un accord commercial intérieur (l'Accord sur le commerce intérieur [ACI]) et des accords commerciaux internationaux. En raison des seuils inférieurs de l'ACI et du processus peu onéreux et rapide d'examen des plaintes, le TCCE reçoit plus de plaintes que d'autres administrations. En outre, il a adjugé des frais uniquement en faveur des fournisseurs, jusqu'à ce que la Cour fédérale lui ordonne, en mai 2003, d'être plus juste. Ce problème est exacerbé par le fait que l'ACI produit uniquement ses effets contre le gouvernement fédéral, et non contre les provinces et les territoires.

Parfois, le TCCE a rendu des décisions contraires à celles de l'autorité contractante lorsque cette dernière invoquait des motifs d'intérêt public et les impératifs opérationnels du gouvernement. Dans d'autres pays, il ne semble pas que ces pouvoirs existent dans l'application des mécanismes de règlement des différends.

Il paraît à la fois inutile et inapproprié que le gouvernement du Canada donne à ses obligations une interprétation plus rigoureuse que celle de ses autres partenaires commerciaux, en deçà ou au delà de nos frontières, surtout parce que ces obligations, qui ne sont ni imposées par ces partenaires, ni partagées avec eux, ont un caractère purement interne, propre au gouvernement fédéral.

Gestion des contrats

Dans l'ensemble du processus d'attribution des marchés publics, il va de soi qu'il est important de bien gérer les contrats. En appliquant uniformément les principes de saine gestion des contrats, on protège la valeur que les contrats visent à produire et on permet aux fournisseurs d'atteindre les résultats proposés. Lorsque les contrats sont plus vastes ou portent sur une durée plus longue, ils offrent une plus grande marge de manœuvre pour résoudre au fur et à mesure les problèmes de gestion des contrats et pour faire preuve, comme il se doit, d'une plus grande vigilance.

La gestion des contrats va de pair avec la gestion des fournisseurs. Gérer efficacement les contrats, c'est entretenir de meilleures relations avec les fournisseurs et gérer plus sainement les activités dans l'ensemble. Pour produire ces résultats, il est essentiel d'adopter des indicateurs de rendement et des processus de gestion communs pour les contrats. Toutes les parties (soit l'utilisateur final, l'autorité contractante et le fournisseur) doivent intervenir rapidement pour résoudre les problèmes contractuels et avoir accès, en temps opportun, à l'information nécessaire. La surveillance revêt une importance cruciale pour dépister rapidement les problèmes de gestion et pour les résoudre.

Ressources humaines

Le personnel est l'une des ressources les plus importantes dont bénéficient les organismes. Ce point a été mis en évidence non seulement par des employés, mais aussi par des fournisseurs et des associations de fournisseurs. De nombreux fonctionnaires possèdent une expérience et des connaissances sur lesquelles on peut miser pour améliorer les opérations d'achats. Ces opérations, qui ont évolué, représentent aujourd'hui des processus perfectionnés et complexes. Par conséquent, les fonctionnaires qui participent aux opérations d'achats ont acquis les compétences opérationnelles appropriées et un titre professionnel adaptés à leurs responsabilités dans l'environnement existant. Dans l'embauche ou la promotion des employés, il sera de plus en plus

essentiel de tenir compte de facteurs comme les techniques d'analyse, les connaissances opérationnelles et le savoir-faire, une tournure d'esprit stratégique, de même que des « compétences non techniques », par exemple de la communication et l'entregent.

Avec l'évolution des compétences nécessaires dans les opérations d'achats, il pourrait se révéler indispensable d'obliger les fonctionnaires qui veulent exercer la profession d'acheteur de justifier d'un certain niveau d'études ou de formation, confirmé par un titre professionnel, par exemple. En outre, il se pourrait qu'on doive encourager et soutenir les employés qui participent déjà aux opérations d'achats afin d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences grâce à un complément de formation traditionnelle, informelle et pratique.

L'École de la fonction publique du Canada est le premier centre d'apprentissage dans la fonction publique. En outre, le Conseil du Trésor a entériné le Programme de perfectionnement professionnel et de certification pour la collectivité de l'approvisionnement, de la gestion du matériel et des biens immobiliers. Ce programme vise à offrir des activités de formation apportant à cette collectivité des connaissances et des compétences normalisées essentielles et propres à leurs fonctions. L'École de la fonction publique du Canada, TPSGC et le SCT sont des organismes tout désignés pour élaborer et coordonner d'autres activités de formation.

Il se pourrait qu'on doive revoir la classification des postes d'agent d'approvisionnement pour tenir compte des profils de compétences relatifs au rôle plus perfectionné et professionnel que les agents d'approvisionnement devront assumer. De plus, on pourrait s'en remettre à de nouveaux profils de compétences pour accueillir éventuellement les nouveaux venus ou pour donner des promotions aux anciens dans le domaine de l'approvisionnement.

À plus court terme, on pourrait dissiper les préoccupations suscitées par la perte d'employés compétents suite aux départs à la retraite et aux transferts en faisant appel à des employés à temps partiel ou occasionnels, comme le prévoit actuellement la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Les détachements et les accords de mentorat constituent également des techniques qui permettraient de réduire le manque de personnes expérimentées. L'amélioration des activités de formation et de perfectionnement dans la fonction publique, ainsi que des efforts de recrutement plus vastes dans l'ensemble du gouvernement, pour résoudre les problèmes connus qui sont liés au vieillissement de l'effectif de la fonction publique pourraient apporter des solutions à long terme aux problèmes causés par le départ d'employés compétents.

Gestion des changements

Pour apporter les changements considérables envisagés dans le présent rapport, il faudra transformer la culture de la fonction publique; voilà pourquoi la gestion des changements devra constituer un élément mûrement réfléchi dans la mise en œuvre. Si elle est mal planifiée, qu'elle n'est pas bien contrôlée et qu'elle n'est pas dotée des ressources nécessaires, la gestion des changements sera improductive et entravera les efforts pour réaliser les changements à venir. Dans sa recherche, le Groupe de travail a constaté que la communication, la régie, un leadership solide, l'établissement des objectifs et la clarté des définitions sont au nombre des secteurs essentiels au succès de la gestion des changements. S'ils sont bien déployés, ces efforts créeront un certain rythme, justifieront les frais initiaux, feront appel à la technologie de la gestion de l'information dans l'ensemble du gouvernement et permettront d'établir des échéances significatives. Dans le contexte de l'évolution de l'approvisionnement au gouvernement fédéral du Canada, deux de ces facteurs sont prépondérants : la communication d'un changement de la culture et la régie, matérialisée par un leadership solide.

Les fonctionnaires touchés, qu'ils soient agents d'approvisionnement ou utilisateurs, doivent participer à ce processus de transformation et savoir comment réussir. Il faut éliminer les obstacles et renforcer les changements à tous les échelons, en communiquant constamment. Diffuser des messages uniformes pendant toute la durée de la mise en œuvre, permettra de réduire le risque d'échec, en minimisant les erreurs d'interprétation possibles et en amenant les intéressés à adopter progressivement les changements.

La régie des changements revêt également une importance prépondérante. Un plan de mise en œuvre exprimant clairement les intentions du gouvernement de réaliser certains objectifs permettra d'orienter et de guider les changements. Bien que cette affirmation des intentions ne constitue pas en soi une garantie de participation, elles permettront d'encadrer ceux et celles qui participeront aux changements et qui seront touchés par ces changements. Un leadership concret et les mesures adoptées pour s'assurer que les intervenants jouent un rôle clair dans l'orientation de la mise en œuvre sont deux aspects essentiels de la régie. Pour atteindre l'objectif, on peut faire participer les intervenants à la planification et établir des indicateurs de rendement et des récompenses.

Pour réaliser la transformation envisagée dans le présent rapport, il faudrait changer la culture, non seulement à TPSGC, ni même au gouvernement fédéral. Tous les participants au système fédéral d'approvisionnement seraient touchés et devraient collaborer à la mise au point des modalités de mise en œuvre. TPSGC, les organismes centraux et les autres ministères devraient travailler en collaboration à des initiatives à court et à long terme pendant les cinq prochaines années ou plus.

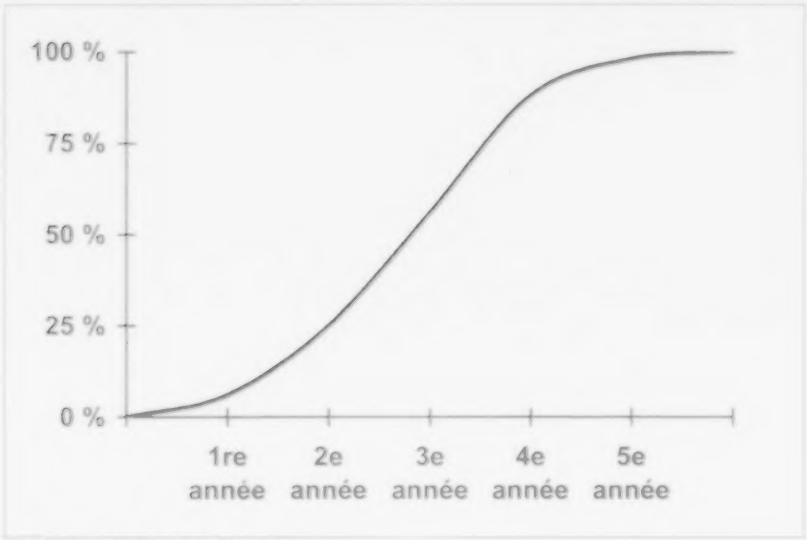

FIGURE 4 : Calendrier de mise en œuvre

La figure 4 illustre les efforts initiaux consacrés à cette initiative qui constitueront les assises des travaux à effectuer, l'essentiel des travaux se déroulera au cours des trois prochaines années, et dans la dernière phase de la mise en œuvre, on tâchera de consolider les efforts et de finaliser la transition avec le nouvel environnement. Quelle que soit leur taille, les fournisseurs actuels et éventuels devraient exprimer leur avis sur les changements qu'on propose d'apporter en tenant compte de l'ensemble des risques et de la complexité de chaque secteur d'activités. Il faudrait mobiliser les experts pour assurer le succès de la transformation de l'approvisionnement et de la gestion des biens et des services afin d'alléger le fardeau des professionnels de l'approvisionnement, qui devront continuer à répondre aux besoins du gouvernement pendant toute la durée du processus de transformation.

Pour réussir la mise en œuvre, il faudrait investir pour s'assurer que les changements pourront être apportés adéquatement et au moment voulu. On ne pourra pas mettre en œuvre cette approche tout d'un coup; il faudra procéder par vagues, afin de permettre de suivre un rythme d'évolution raisonnable et

d'apporter, au plan de mise en œuvre, des modifications valables et nécessaires pour tous les changements de cette envergure.

Après la gestion initiale des changements, on améliore continuellement la situation en mettant en place un système pour apporter des changements continus et positifs. Le Groupe de travail considère qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations continuelles pour répondre aux besoins des utilisateurs et pour réaliser les objectifs de qualité, d'obtention du meilleur rapport qualité-prix et de prestation des services en temps opportun dans l'ensemble du gouvernement.

Section

Recommandations

Les recommandations ci-après s'inspirent de l'ensemble des activités du Groupe de travail : collecte des données, analyse, document intitulé *Concepts à discuter* et des avis exprimés pendant la période de discussions qui a suivi la publication de ce document. Dans l'ensemble, les changements proposés pourraient permettre au gouvernement d'économiser une somme comprise entre 2 milliards et 3 milliards de dollars sur les cinq prochaines années, sans réduire le volume, la qualité ou la rapidité de livraison des biens et des services que le gouvernement utilise pour exécuter ses programmes et fournir ses services. Pour réaliser ces économies, il faudra engager des frais. On estime qu'il faudrait investir environ 100 millions de dollars, sur cette durée de cinq ans, pour mettre en place les processus et les systèmes révisés que l'on propose d'adopter pour le nouvel environnement d'approvisionnement.

A. Une approche globale dans le domaine de l'approvisionnement

Gestion des achats

A1. Le gouvernement devrait adopter une approche globale pour la gestion de l'approvisionnement, pour faire fructifier le mieux possible l'argent des contribuables canadiens.

A2. Le gouvernement devrait focaliser l'imputabilité en ce qui a trait à l'approvisionnement.

A3. Le gouvernement devrait préciser les fonctions des organismes centraux et des services communs dans la gestion et la réalisation de l'approvisionnement.

A4. Le gouvernement devrait se pencher sur la nécessité de constituer éventuellement un conseil pour donner des avis et exercer une surveillance, afin d'accroître la transparence dans la gestion du processus d'achat du gouvernement, en plus d'analyser attentivement l'évolution de la collectivité des praticiens dans le domaine des achats.

A5. Le gouvernement devrait évaluer la politique et la pratique qui consistent à faire appel aux opérations d'achats pour réaliser les objectifs du programme des retombées socio économiques. Les critères devraient porter sur les facteurs suivants.

- Le processus d'approvisionnement est un instrument stratégique (par opposition à d'autres instruments comme la réglementation ou l'investissement direct d'après les facteurs comme l'évaluation de la capacité des perspectives des bénéficiaires visés et du modèle de réalisation).
- L'impact des besoins potentiels sur les processus d'approvisionnement (dont les coûts et l'effort).
- La cohérence avec les objectifs globaux (priorités et uniformité dans chaque politique et entre les différentes politiques).

On s'attend à ce que, pour chaque programme, les éléments particuliers de ces trois facteurs varient en fonction des risques, de la complexité et de la capacité des objectifs de la politique et des mécanismes de réalisation.

Il faudrait procéder à des évaluations comparables pour appuyer certains programmes dès le début, puis tous les cinq ans ou selon un autre cycle défini au début. On devrait, d'après ces évaluations, décider s'il y a lieu de continuer à utiliser l'approvisionnement comme instrument dans le cadre des programmes de retombées socioéconomiques ou d'autres politiques. Dans les contrats assortis de clauses sur les retombées socio économiques, il faudrait préciser clairement les modalités selon lesquelles les sous-traitants seront chargés de produire certaines retombées socio économiques.

A6. Les ministères devraient définir chaque année et en continu leurs besoins dans le domaine de l'approvisionnement. Ils devraient présenter leurs besoins directement à TPSGC ou les lui transmettre par l'entremise du SCT, dans le cadre de Plans d'investissement stratégique ou d'autres plans.

A7. TPSGC devrait préparer un Plan et un Rapport annuels sur l'approvisionnement du gouvernement. Le Plan annuel devrait décrire l'approche adoptée pour les exercices financiers ultérieurs, en rappelant les plans d'investissement stratégique et d'autres sources d'information. Le rapport annuel devrait comprendre de l'information sur le rendement de l'approvisionnement du gouvernement. Ce Plan et ce Rapport devraient être diffusés publiquement.

A8. Si les stratégies d'approvisionnement sont approuvées en principe, dans le cadre des Plans d'investissement stratégique ou d'autres moyens, TPSGC devrait être habilité à procéder aux opérations d'achats et à l'attribution des contrats, sauf si on modifie la stratégie approuvée.

Changements à apporter aux lois, aux règlements et aux politiques

A9. Le gouvernement devrait examiner les changements à apporter aux lois, aux règlements et aux politiques pour adopter une approche

plus globale dans le domaine de l'approvisionnement. Les éléments qui pourraient être changés sont abordés dans le présent rapport.

Responsabilités dans le domaine des achats

A10. Lorsqu'il existe des outils et des systèmes d'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement, leur application devrait être obligatoire et faire l'objet d'une amélioration continue. Les besoins auxquels on ne pourrait pas répondre grâce à ces outils et systèmes devraient être gérés conformément au plan applicable dans la gestion de ces biens et de ces services. Le pouvoir permettant de faire appel à ces outils devrait être délégué généralement aux ministères, et dans le cadre de ces outils, les seules limites imposées dans les opérations d'achats devraient correspondre à celles qui sont prévues pour les pouvoirs de dépenser.

A11. Lorsqu'il existe des plans d'approvisionnement de biens et de services, il faudrait déléguer tous les pouvoirs permettant d'exécuter les opérations d'achats transactionnelles dans le cadre de ces plans, selon les modalités adaptées aux différents biens et services.

A12. Dans les cas où il n'existe pas de plans d'approvisionnement ou d'outils établis pour les biens et les services, les ministères devraient continuer d'exercer les pouvoirs qui leur sont délégués.

A13. Les ministères devraient continuer d'exercer des pouvoirs dans la passation des contrats pour pouvoir exécuter des opérations d'achats urgentes.

A14. Seuls certains employés désignés pour l'approvisionnement devraient exercer les pouvoirs permettant d'exécuter les opérations d'achats. Dans l'ensemble du gouvernement, tous les employés affectés à l'approvisionnement devraient être encadrés fonctionnellement par TPSGC. À la longue, on devrait

se pencher sur d'autres modèles hiérarchiques pour tenir compte de l'évolution de l'environnement.

A15. Il faudrait reconnaître que la gestion et l'administration des contrats sont des responsabilités essentielles. Les contrats devraient être administrés et gérés pour permettre d'offrir à l'État le meilleur rapport qualité-prix, et les activités et normes connexes de gestion des contrats devraient faire partie des plans de gestion des biens et des services.

A16. Les ministères devraient désigner un cadre supérieur (par exemple, l'agent financier principal ou un autre représentant des services ministériels) comme responsable de la définition de leurs besoins en biens et en services et des opérations d'achats réalisées par eux.

A17. Il faudrait établir des normes de rendement pour l'approvisionnement, y compris les données nécessaires pour mesurer les activités d'approvisionnement de l'ensemble du gouvernement et pour en rendre compte.

A18. Il faudrait centraliser et rendre compte, chaque année et selon les besoins, des données sur l'approvisionnement de tous les ministères.

B. Gestion des biens et des services

B1. Le gouvernement devrait gérer ses opérations d'achats pour tous ses biens, ses services et ses travaux de construction en planifiant la gestion de l'ensemble et en tenant compte du coût total de la propriété et des risques relatifs à certains biens, services ou travaux de construction.

B2. Il faudrait élaborer des plans de gestion des biens, des services et des travaux de constructions de concert avec les principaux intervenants et d'après tous les facteurs pertinents influant sur le coût de leur acquisition, de leur

gestion et de leur aliénation. Le Conseil de gestion des biens, des services et des travaux de construction pourrait constituer le moyen permettant de consulter les intervenants.

B3. Les plans de gestion des biens, des services et des travaux de construction devraient être approuvés par le principal responsable compétent. Les ministres compétents devraient également approuver les plans de gestion des biens, des services et des travaux de construction se rapportant à de grands projets de l'État ou à des projets complexes, ou encore ces plans d'approvisionnement qui font partie intégrante de la mission législative d'un ministère ou d'un petit nombre de ministères.

B4. Pour assurer la transparence, il faudrait diffuser publiquement les plans d'approvisionnement ou les tranches pertinentes de ces plans.

B5. Il faudrait préciser, dans tous les plans d'approvisionnement de biens, de services et de travaux de construction, la période de validité de chaque plan. Il faudrait appliquer les plans approuvés dans toutes les transactions, sauf si, en raison d'une évolution importante de l'environnement d'approvisionnement, il faut revoir ces plans. Chaque année, il faudrait revoir chaque plan, qui pourrait cependant être valable pour une plus longue durée.

B6. Les plans d'approvisionnement de biens, de services et de travaux de construction devraient faire état des procédures exceptionnelles, et tous les besoins non courants devraient être justifiés conformément à ces procédures. Il faudrait enregistrer les exceptions, en rendre compte et y faire appel pour mettre au point les plans d'approvisionnement.

B7. Lorsque les plans d'approvisionnement de biens, de services et de travaux de construction le prévoient, le gouvernement devrait utiliser efficacement les garanties de travail (exprimées sous la forme d'un volume d'utilisation ou d'activités). Dans les cas où il n'est ni possible ni viable de

garantir d'avance un certain volume, il faudrait prévoir, dans les contrats, des rabais ou d'autres moyens permettant de réaliser des économies d'échelle.

Sélection des fournisseurs

B8. Le gouvernement devrait reconnaître que la libre concurrence ne constitue pas nécessairement le seul baromètre du rapport qualité-prix; par conséquent, il faudrait faire appel à un autre baromètre comme *premier* indicateur de rendement. Dans chaque plan d'achats de biens et de services, il faudrait démontrer le mécanisme de sélection qui permettra le mieux d'optimiser les ressources financières dans l'approvisionnement et de respecter les accords commerciaux.

- Libre concurrence
- Concurrence entre des fournisseurs compétents
- Contrats sans concurrence ou attribués à des fournisseurs uniques

Outils d'achat

B9. TPSGC devrait élaborer des « offres à commandes » appropriées ou d'autres outils d'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement permettant vraiment d'optimiser les ressources financières et de répondre aux besoins des ministères. TPSGC devrait s'assurer que ces outils sont faciles d'accès et d'emploi.

B10. Il faudrait absolument normaliser la terminologie de l'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement.

B11. Il faudrait élaborer des documents normalisés rédigés dans un langage simple, afin de simplifier le processus d'attribution des contrats et le rendre plus efficace.

C. Collaboration avec les fournisseurs

C1. Il faudrait créer, pour les fournisseurs, un processus de présélection, afin d'accélérer les opérations d'achats, le cas échéant. Le rendement passé, les normes professionnelles et sectorielles, les systèmes de gestion des opérations et/ou d'autres exigences essentielles pertinentes devraient faire partie des critères de présélection.

Relations

C2. S'il y a lieu, on devrait faire connaître, dans les plans d'approvisionnement, l'intention et les objectifs des relations stratégiques avec les fournisseurs clés. Ces relations devraient se fonder sur la capacité des fournisseurs, plutôt que sur les caractéristiques des biens et des services.

C3. Le rendement des fournisseurs devrait entrer en ligne de compte dans les relations futures. TPSGC devrait élaborer des normes et des indicateurs communs de rendement à l'intention des ministères dans l'évaluation des fournisseurs, pendant et après le processus de sélection et la durée du contrat. Les ministères devraient présenter en temps opportun à TPSGC les données qu'ils réunissent sur le rendement des fournisseurs.

C4. Les plans d'approvisionnement devraient prévoir des mesures d'incitation au rendement, l'analyse des coûts (et le partage des coûts et des économies de l'innovation), des garanties de travail, un échange d'information et d'autres méthodes comparables, auxquelles on devrait faire appel pour accroître l'efficacité des relations avec les fournisseurs.

C5. Dans l'élaboration des indicateurs de rendement, TPSGC devrait mettre au point une méthodologie qui permettra d'encourager le rendement supérieur et de pénaliser le rendement insatisfaisant.

C6. Dans les cas où il existe différents contrats à long terme pour les mêmes biens et services, il faudrait adopter une stratégie pour redistribuer les travaux parmi les fournisseurs en fonction du rendement.

C7. TPSGC devrait publier la liste des fournisseurs qui ne sont plus en mesure de conclure des contrats avec le gouvernement.

C8. TPSGC devrait désigner un responsable qui serait seul habilité à faire connaître et appliquer les sanctions prises à l'endroit des fournisseurs dans l'ensemble du gouvernement et à révoquer ces sanctions. (Cette recommandation ne s'applique pas aux sanctions internationales adoptées dans le cadre de la *Loi sur les Nations Unies*.)

Mécanismes de règlement des différends et de recours

C9. Le gouvernement devrait éventuellement examiner le mécanisme existant de règlement des différends à la lumière des constatations reproduites dans ce rapport.

C10. Il faudrait adopter une approche pangouvernementale vigoureuse dans la gestion des contrats et du rendement des fournisseurs et dans le règlement des différends. Pour les différends portant sur l'attribution des contrats et le rendement des entrepreneurs, l'agent responsable de l'approvisionnement devrait rester le premier responsable à contacter pour les résoudre.

C11. Pour les différends portant sur le rendement des entrepreneurs, toutes les autres mesures visant à tenir compte des cas particuliers devraient être prévues dans le plan d'approvisionnement et dans le contrat.

D. Ressources humaines

D1. Tous les employés chargés d'exercer des pouvoirs d'approvisionnement devraient avoir suivi une formation adéquate dans ce domaine pour justifier des compétences nécessaires afin de prendre des décisions en connaissance de cause dans les opérations d'achats.

D2. Les employés qui veulent exercer la profession d'agent d'approvisionnement devraient posséder non seulement les compétences voulues, mais aussi la capacité de développement appropriée.

D3. Il faudrait rendre obligatoires la formation traditionnelle et la formation pratique pour améliorer les compétences des spécialistes de l'approvisionnement.

D4. TPSGC devrait collaborer avec l'École de la fonction publique du Canada pour assurer la formation nécessaire.

D5. TPSGC devrait mettre sur pied un centre de gestion des connaissances, pour acquérir, mettre à jour et échanger des processus globaux d'approvisionnement et d'information connexe. Ce centre, modeste mais doté d'experts, devrait se consacrer à l'élaboration de la formation, au perfectionnement professionnel, à la communication, aux leçons apprises, à l'analyse comparative et aux meilleures pratiques dans le domaine de l'approvisionnement, ainsi qu'à l'élaboration, à la simplification, à la normalisation et à l'amélioration continue des processus et des outils d'approvisionnement non spécifiques à des biens ou des services.

D6. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada devrait examiner la classification existante de l'approvisionnement pour s'assurer de tenir compte des nouveaux profils de compétences. Ces profils

devraient faire état non seulement des compétences des agents d'approvisionnement, mais aussi des « compétences non techniques » liées à la planification et à la sélection stratégique des fournisseurs.

D7. Il faudrait embaucher tous les nouveaux employés à affecter à l'approvisionnement d'après les compétences nouvelles et révisées.

Section

Conclusion

L'ampleur des changements exposée dans les sections précédentes représente une transformation sans précédent. En y consacrant les efforts et les investissements nécessaires, cette transformation pourra aider le gouvernement à réaliser les objectifs qu'il a lui-même définis afin de réaliser des économies sur les temps d'exécution, les coûts des produits et les frais des processus pour permettre de réaffecter les fonds aux priorités absolues tout en préservant l'intégrité dans la réalisation des programmes et la prestation des services.

L'objectif de cet examen consistait à examiner le système actuel selon le point de vue de l'ensemble du gouvernement et, à partir des données et d'une analyse, à faire des recommandations pour améliorer ce système. La mise en œuvre du meilleur système d'approvisionnement ne vise pas seulement à réaliser des économies; il s'agit aussi de faire fructifier ces économies. Il s'agit donc de préciser les objectifs de l'approvisionnement dans l'ensemble du gouvernement, d'éliminer les recoupements et les chevauchements dans toutes les activités de l'État et d'affecter et de gérer des ressources suffisantes pour assurer efficacement les services *dans l'ensemble du gouvernement*. Nous avons tenu parfaitement compte de l'importance de l'information pour la prise de décisions. Il s'agit d'un facteur incontournable : pour prendre de bonnes décisions d'affaires, il faut consulter des données de qualité. Nous devons améliorer les données que le gouvernement réunit pour réaliser des économies et surveiller le système d'approvisionnement afin de s'assurer qu'il atteint

ses objectifs. Il est essentiel de développer et de gérer les relations avec les fournisseurs. Nous devons créer un environnement concurrentiel qui est équitable pour tous les intervenants. Nous devons faire appel à des fournisseurs très compétents. Nous devons adopter un mécanisme satisfaisant pour le règlement des différends. Enfin, nous devons instituer un système plus simple et normalisé et créer de meilleurs outils d'approvisionnement. Si un outil existe, il faudrait s'en servir. Si un outil ou un processus n'est pas adéquat, nous devrions le modifier de manière à ce qu'il soit efficace, à ce qu'il soit utilisé dans l'ensemble du gouvernement et à ce que tous y fassent appel. Comme l'a constaté le Groupe de travail dans ses travaux et pendant la période des discussions, il reste beaucoup de travail à faire pour établir les meilleurs moyens d'aller de l'avant dans la gestion des différents biens et services et avec les ministères. Les changements recommandés dans cet examen seront mis au point et appliqués dans les mois et les années à venir, ce qui permettra d'aménager un environnement plus souple et plus coopératif, afin de l'améliorer continuellement dans l'intérêt du Canada.

Section

Appendices

A. Remerciements
B. Document sur les concepts (Concepts à discuter)
C. *Examen des achats de l'ensemble du gouvernement : Ré-ingénierie des approvisionnements au Canada* (exposé présenté à la Conférence internationale sur les marchés publics pour 2004)
D. Bibliographie

Éléments essentiels des plans de gestion des biens et des services

Définition des biens et des services

- Que comprennent les biens et les services? Pourquoi?
- Quels sont les biens et les services connexes qui sont ou qui devraient faire l'objet de plans distincts de gestion?

Base de référence et analyse comparative

- Appliquons-nous, dans l'acquisition des biens et des services, des critères de rendement de base comme le prix réglé, les délais d'exécution et les normes de qualité?
- Les autres administrations ont-elles des normes de rendement (par exemple, des prix, des temps d'exécution et le coût des services)?
- Comment mesurerons-nous et respecterons-nous ces normes comparatives?

Évolution, indicateurs de rendement et analyse de la conjoncture

- Les grands ministères font appel à ces biens et à ces services.
- Les enjeux actuels ont-ils une incidence sur les biens et les services (par exemple, le gel, la maladie de la vache folle ou le SRAS)?
- Les biens et les services sont-ils essentiels à la réalisation des programmes ou à la saine gestion du gouvernement?
- Nombre et valeur des marchés antérieurs
- S'agit-il d'un projet ponctuel ou qui pourrait se répéter?
- Principaux problèmes relevés auparavant
- Durée utile prévue des biens et des services
- Besoins du gouvernement projetés sur cinq ans
- Méthodes antérieures d'approvisionnement
- Indicateurs de rendement de TPSGC (temps d'exécution, nombre d'employés à affecter aux travaux et dépenses à engager)
- Indicateurs de rendement pour les ministères (nombre d'employés affectés aux travaux et moyens à prendre pour obtenir une rétroaction sur le rendement)
- Indicateurs de rendement pour les fournisseurs
- Incidence sur les autres plans de gestion des biens et des services

Normes

- Quelles normes applique-t-on aux biens et aux services?
  - Normes de l'ONGC, de la CSA et de l'ISO
  - Devis commerciaux ou de l'État
  - Normes de l'ensemble du gouvernement

- Modèles pour l'approvisionnement

Meilleur rapport qualité-prix

- Définir le meilleur rapport qualité-prix pour les biens et les services.
- Quelles sont les questions techniques, de prix, de risques et socioéconomiques pertinentes pour l'application du principe du meilleur rapport qualité-prix pour les biens et les services?
- Quels sont les critères d'évaluation? Par exemple, quels sont les critères obligatoires et cotés par points? Quels sont les critères définitifs de sélection?
- Si on ne retient pas la proposition valable la plus basse, le meilleur rapport qualité-prix est-il bien défini pour justifier le supplément de prix comparativement au prix le plus avantageux?
- Y a-t-il plusieurs fournisseurs à cause du problème de capacité?
- Quelles sont les règles d'attribution s'il y a plusieurs fournisseurs?

Enjeux politiques

- En plus de répondre aux impératifs opérationnels, l'opération d'achat apporte-t-elle des avantages (par exemple, en permettant à un fournisseur d'exporter les biens dont le gouvernement du Canada a besoin)?
- Faut-il créer une liste de fournisseurs au Canada?
- Considérations socioéconomiques
  - Équité en matière d'emploi
  - Considérations régionales
  - Marchés réservés aux entreprises Autochtones
  - AMP-OMC, ALENA et ACI
  - Questions relatives à l'ACI
  - Questions relatives aux petites et moyennes entreprises

Solutions de rechange et options

- Quelle sera la durée des contrats?
- Quelles options faudrait-il prévoir?
- Durée prolongée des contrats, fréquence de l'accès aux opérations, cycle de la durée utile, et ainsi de suite

Liste de fournisseurs

- Qui sont les fournisseurs? (Combien y en a-t-il? Sont-ils importants? Qui sont les chefs de file? Sont-ils stables financièrement, entre autres? Y a-t-il un cycle opérationnel ou saisonnier?)
- Part du marché du gouvernement (Sommes-nous assez importants pour influencer le marché? Qui sont les autres clients des fournisseurs? Quelles sont les méthodes des autres clients? Quels prix obtiennent-ils?)
- Y a-t-il un problème de capacité?

- Tendances de l'évolution du secteur d'activité (par exemple, les nouveaux produits, l'évolution du marché, la fréquence à laquelle les produits sont mis à niveau ou actualisés, les chefs de file ou les agents de changement, les fusions récentes et la marge bénéficiaire normale dans le secteur d'activité visé)
- Associations industrielles (Y en a-t-il une? Sont-elles bien organisées? Ont-elles des codes de pratiques? Y a-t-il d'autres intervenants ou groupes d'intérêts?)

Meilleures pratiques

- Notre méthode de gestion des biens et des services est-elle conforme aux meilleures pratiques dans d'autres administrations?
- Y a-t-il des enjeux propres au gouvernement et qui empêchent d'appliquer les meilleures pratiques?

Questions relatives à la gestion des contrats

- Comment gérerons-nous les risques?
- Avons-nous un comité directeur?
- Réunions d'examen de l'avancement des travaux et rapports de situation
- TPSGC et les autres ministères doivent s'entendre sur les fonctions à exercer dans la gestion des contrats.

Économies et critères de réussite

- Qu'avons-nous réalisé auparavant?
- Quels objectifs atteindrons-nous dans ce cycle d'achat?
- Quels objectifs pourrions-nous réaliser dans le cycle suivant?

Autres administrations

- Opérations conjointes d'achat avec les administrations provinciales ou municipales
- Les achats dans le cadre des programmes réalisés par les gouvernements provinciaux ou les administrations municipales (par exemple, les programmes de vaccination)

Questions propres à la méthode d'approvisionnement

- Outils pour les appels d'offres (par exemple, MERX et les quotidiens)
- Questions relatives au regroupement des besoins (Avons-nous mis en commun le plus grand nombre de besoins possible?)
- Différentes livraisons (Quelle sera la fréquence des livraisons? Y a-t-il plusieurs points de livraison dans l'ensemble du pays?)
- Questions relatives à l'entreposage (Livraisons juste à temps. Ou encore, faudra-t-il entreposer les biens?)

- Offres à commandes (Nature et raison d'être. Comment enregistrera-t-on les données?)
- Arrangements en matière d'approvisionnement (Comment saisira-t-on les données portant sur l'utilisation?)
- Contrats individuels

Choix

- Limitons-nous les choix pour accroître au maximum les économies d'échelle (par exemple, pour ce qui est de la configuration des ordinateurs de bureau, des ANP, des téléphones cellulaires, des fournitures de bureau et des progiciels)?

Facteurs de risque

- Risques dans la gestion des projets
- Risques dans les opérations d'achats, notamment en ce qui concerne la disponibilité des agents d'approvisionnement spécialisés
- Risques relatifs aux caractéristiques (Avons-nous bien défini nos besoins?)
- Risques relatifs à la quantité (par exemple, TPSGC intervient-il comme revendeur auprès des autres ministères pour obtenir des rabais sur le volume lorsque la demande des ministères est faible ou que les quantités demandées sont insuffisantes?)
- Risques relatifs à la qualité (Le produit répondra-t-il aux attentes? Si la qualité n'est pas satisfaisante, cela aura-t-il des incidences sur la réalisation du programme?)
- Risques relatifs au rapport qualité-prix (Profitons-nous du meilleur rapport qualité-prix?)
- Sécurité de l'offre (Y a-t-il des pénuries ou des restrictions dans l'importation ou l'exportation?)
- Risques dans la gestion des contrats
- Risques éthiques (ouverture, transparence, accessibilité et équité)

Consultation des intervenants

- Existe-t-il un groupe de travail interministériel pour les biens ou les services visés?
- A-t-on consulté les associations de fournisseurs?
- A-t-on consulté les régions?
- Adopte-t-on des règles de gestion pour régir les méthodes d'approvisionnement?
- Les ministères ont-ils défini leurs besoins immédiats et à long terme?

Remerciements

Membres du Groupe de travail du secrétaire parlementaire

L'honorable Walt Lastewka

Janet Thorsteinson
Directrice exécutive
Groupe de travail du Secrétaire parlementaire

Jane Billings
Sous-ministre adjointe
Direction générale des approvisionnements

David Blaney
Barbara Brackett
Johanne Brodeur
Bernadette Brunet
Isabel Casimiro
Denise Collins *
Claire Crush
Bob Fitzpatrick *
Tara Hartley
R. J. Kelly
Derek Kelly
Jean Lacelle *
Alan Macdonald *
James McDonald
Colin Nelson
John Penhale
Elizabeth Perrier
John Read
Mary Robinson
Rita Van Jurec *

* Membres qui ont participé aux travaux mais qui ont été affectés à d'autres fonctions avant la publication du rapport final.

Le Groupe de travail du secrétaire parlementaire remercie les personnes suivantes pour leurs recommandations, leur travail et leur soutien au cours de l'examen:

De Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Anderson, Helen
Aloisi, Yvette
Bennett, Ian
Benoit, Pierre
Billings, John
Binette, Elaine
Bowick, Janet
Brennan, Betty Ann
Burt, Andrew
Butts, George
Calamo, Lina
Campbell, Margot
Carrière, Dany
Coneen, Jeannette
Cooley, Bill
Cormier, Monique
Côté-Lambert, Paule
Couture, Normand
Cyr, Sylvain
Davy, Gerry
Déry, Stéphan
Doucette, Judy
Dubroy, William
Dyer, Daniel
Edmondson, Martin
Elliott, Morgan
Evans, Gary
Favreau, Danielle
Fromanger, Eléne
German, Eric
Gray, Desmond
Greer, Gwendolyn
Greffe, Jacques
Groulx, Robert
Hanham, Chris
Hanrahan, Gary
Hassan, Mohammed
Holinsky, John
Holmes, Alice
Jellicoe, Linda
Jenkins, Laurie
Kirby, Elizabeth
Larocque, Ginette
MacKenzie, Bonnie
Lensink, Bert
Lindo, Sue
MacDonald, Ian
Major, Pierre
Marshall, I. David
Martin, Barbara
Massia, Jean-Paul
McDonald, Brendan
McRae, Jeanette
Melanson (W), Paula
Mennie, Al
Murray(Gagnon), Danielle
O'Connell, Kelli
O'Connor, Frank
Paquette, Pierre
Peden, Heather
Prime, Susan
Quigley, Chris
Quinney, Gord
Rowe-Hanna, Sylvie
Roy, Sharon
Richardson, Lorraine
Ricketts, Pamela
Rieger, Lise
Robitaille, Denis
Sabourin, Pierre
Shaw, Mike
Shearer, John
Skanes, Carolyn
Sliming, Mary
Soucy, Scott
Southam, Carol
Stasiak, Joanne
Stewart, Jennifer
Takasaki, Al
Taylor, Tracey
Thauvette, Jérôme
Thorpe, Susan
Trépanier, Marc
Urbain, Jacques
Weekes, Fran
Williston, Terry
Williams, Dianne
Yamamoto, Albert

APPENDICE A

D'autres ministères gouvernementaux, du secteur privé et du milieu universitaire

Abrams, Matt, – President, CANAMCO
Adams, Geordie – VP, Région de la capitale nationale, EDS
Allen-Hall, Wendy – Director, BOM Master Card
Anderson, Karen – Comité interministériel des directeurs général, Environnement Canada
Andras, Loraine – l'Accord sur le commerce intérieur, Winnipeg
Ansari, Terry S. – Représentant, association canadienne de la technologie de l'information
Appleton, Michael – Représentant, association canadienne des conseillers en management
Atherton, Steve – Director of Procurement Services, Metropolitan Police, UK
Atkinson, Michael – Président, Association canadienne de la construction
Aucoin, Peter – Professor, Dalhousie University
Auger, Raymond – Sr. Advisor, Advocacy and Industrial Policies Directorate, CED-Q
d'Auray, Michelle – Dirgeant principal de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor
Bakopanos, L'Hon. Eleni – Secrétaire parlementaire du ministre des RHDCC
Baldwin, Randy – Représentant, association canadienne des conseillers en management
Bates, Sandra – Commissioner of Federal Technology Service
Beraskow, Ales – Représentant, Association canadienne de la technologie de l'information
Bilodeau, Donald – Gestionnaire, Centre de service pour les achats et les marchés de services, ACIA
Boivin, Claude Paul – Président, Association des ingénieurs-conseils du Canada
Boucher, Pierre – Président, Association canadienne de l'imprimerie
Bourassa, Yves – Gestionnaire des politiques, Économie environnementale, EC
Bouwer, Neil – DG, Direction générale de la politique sur l'apprentissage RHDCC
Bradt, Judith A. – Principal, Summit Insight
Brazeau, Michel – Vice-président, Industrie gouvernemental solutions d'entreprise, EDS
Brereton, Stephen – Directeur, Direction de la politique commerciale sur l'investissement division, MAECI
Brosnan, John – Majority Government Staffer for the House Government Reform Committee
Brown, Bob – Représentant, Association canadienne de l'imprimerie
Burafuta, Erica – Analyste principale, Lentille rurale, Secrétariat rural
Burton, Rob – Acting Administrator, Office of Federal Procurement Policy, OMB
Callendar, Guy – Professor & Chair, Leadership of Strategic Proc., Curtin Univ. of Technology, Australia
Campanelli, Robert – Manager of External Relations & PD, CAMC
Carleton, Sean – Manager, Procurement Services, ESSO
Carrell, Daniel – Sr. Procurement Manager, Global Services Procurement, Integrated Supply Chain, IBM
Chamberlain, Stephen – Représentant, CABiNET
Clark, Leah – Directrice, industrie de la défence, Industrie Canada
Cochran, Jane – Directeur exécutif, Direction de la politique sur les acquisitions et la gestion des projets, CTS
Comtois, Jean-Michel – VP, Affaires Publiques et gouvernements, CMC Electronics
Cormier, Nadine – Bureau du Vérificateur général du Canada,
Corneil, Bill – Manager, Sourcing Operations, 3M Canada
Cornellier, Ann – Former Treasury Board Analyst
Côté, Normand – NC consultation et formation, IGM
Courtois, Bernard – Président & CEO, Association canadienne de la technologie de l'information
Craig, Dale C. – Représentant, Association des ingénieurs-conseils au Canada
Crespo, Frank – Director, Global Category Management, EDS
Cuddihey, Alden – Accenture
Cina, Susan – Deputy Director for Policy, NYC Mayor's Office of Contract Services
De Vries, Ron – Comité interministériel des directeurs général, Construction de Défense Canada
Devnoght, K.T. – VP, secteur fédéral public (IMB Canada Ltd.) et représentant ACTI
Dixon, Brent – Buyer II, State of Missouri, Division of Purchasing and Materials Management
Do, Hieu – Business Development Executive, Federal Government and Ottawa Region, EDS
Drabkin, David – Deputy Chief Acquisitions Officer, GSA
Dunbar, Paul, Col. – Deputy Director, Innovation & Transformation, DCS/Installations & Logistics, HQ USAF
Ekstein, Jeff – Chairman of Government Affairs Committee, Association canadienne de l'imprimerie
Fernandez, Keith – Ministre adjoint en fonction, DEO

APPENDICE A

Fillingham, Christopher T. – Président, l'Institut royal d'architecture du Canada
Fischer, Robert Lt. Gen. – VP, Business Development and Government Relations, General Dynamics
Frodsham, Geoffrey – VP, Logistics, Canadian Tire
Frost, Allen – Gestionnaire principal des programmes, Affaires indiennes et du nord
Garrison, David – Principal, A.T. Kearney & EDS Membre principal
Gartenburg, Peter – VP, Business Development and Government Relations, L-3 Communications Canada
German, George – VP, Business Development, I.M.P. Group ltd.
Gillespie, Alistair – bureau de l'Hon. Walt Lastewka
Glashan, John G. – L'ancien secrétaire auxiliaire, Secrétariat du Conseil du Trésor
Glenday, Ian – Executive Director, Gateway program, Office of Government Commerce, UK
Gordon, Daniel – Associate General Counsel, GAO
Grant, Howard – Représentant, Association canadienne de la technologie de l'information
Gray, Les – Deputy Commissioner, Federal Supply Service
Gribben, F.J. – Director, Business Development, Indal Technologies
Griffin, Ward – Représentant, Association canadienne de l'imprimerie
Groom, Chris – Audit Manager, National Audit Office, UK
Harland, Christine – Professor & Director, Centre/Research in Strategic Pur. & Supply, Univ. of Bath
Hassan, Janet – Chief, Acquisition Management Policy, Office of Assistant Secretary for Acquisition, USAF
Haydon, John – VP, Global Supply Management, Nortel Networks
Healey, Ann – Gestionnaire général, AIDC
Hegge, Carle – Comité interministériel des directeurs général, Ministre des Pêches et des Océans
Hirst, Bruce – Comité interministériel des directeurs général, RNcan,
Hobbs, Jon – Directeur exécutif, L'Institut royal d'architecture du Canada
Hooper, Linda – Conseiller spécial à Walt Lastewka, secrétaire parlementaire
Houde, Roger – Directeur, Agence du revenu du Canada (ARDC)
Inglis, Paul – VP, A.T. Kearney
Ireton, Lesley – IBM Consulting Services, IBM Canada Ltd.
Johnston, Steve – President, IGM, Directeur des services administratifs affaires indiennes et du nord, Comité interministériel des directeurs général
Jones, Kathy – IGM
Kane, Ron – VP, Policy & Research, Aerospace Industries Association of Canada
Kerr-Parrott, Deidre – ARC, Comité interministériel des directeurs générals
Kieley, Barbara – Représentant, Association canadienne de la technologie de l'information
King, Grace – Directeur adjoint, Direction de la politique commerciale régionale, MAECI
Koses, Jeffrey – Assistant Commissioner, Office of Contract Management, Federal Supply Service
Kumpic, Carl – VP, International Marketing, IMP Group Ltd.
Lagueux, Pierre – VP, politique, AIDC
Lanooy, Ellen – Manager, Supply Sourcing, 3M Canada
Latreille, Bernard – Directeur, Secteur des affaires environnementales, EC
Leach, Bill – VP, opérations, Honeywell canada services de logistiques
Lee, Eric – Directeur principal, Association canadienne de la construction
Legault, Loretta – Gestionnaire, Intendance et conformité, EC
Lepage, David – CEO, Fast Track to Employment
Li, Ernest – analyste des politiques, DEO
Lindenberg, Maria – Manager, Supply Chain Management, Shell Centre
Lloyd, Robert – Director Policy Division, Office of the Procurement Executive, U.S State Department
Lyne, Colin – Commercial Director, Department of Constitutional Affairs, UK
Lyon, Andrea – Directrice générale, Politique commerciale générale, MAECI
MacDonald, Allen – VP, Proc. & Supply Chain, Bell Canada
MacDonald, James – Project Manager, Canadian Tire
Maheu, Elise – Business Manager, Government Markets, 3M Canada Company
Maier, Robert – Director, Contracts and Customer Services, Large Engine Product Unit, Standard Aero
Mayer, Jean – Executive Director, Asia, Pacific Purchasing & Global Strategy & S/S, Ford Motor
McCormick, Gord – Représentant, CABiNET
McEwan, A.W. – Supply Chain Manager, Irving Shipbuilding Inc
McGrath, John – Director, Information Technology, Canadian Tire

APPENDICE A

McGuire, Jim – Director, Contracts Services, Department for Admin & Info. Services, State of Australia
Mo, Enoch – Secrétariat du conseil du trésor
Murphy, Sean Patrick – President, Institute of Certified Mgmt Consultants of Ontario and CAMC rep.
Myers, Jayson – VP, & Chief Economist, Canadian Manufacturers & Exporters
Newman, Marlee – Manager, Canadian Tire
Nicholds, Krista – Representant, Association canadienne de l'imprimerie
Nielsen, Daniel – Deputy Director, Program Acquisition and International Contracting, US Department of Defense
O'Donnell, Paddy – President, AIDC
O'Neil, Michael – president, CABiNET
Oliver, Linda – Directeur exécutif, Relations de gouvernement, Association canadienne de la technologie de l'information
Osler, Heather – President & CEO, Représentant, association canadienne des conseillers en management
Ouellet, Mylene – Manager, Corporate Services, Defence and Research Development Canada, Quebec City
Payton, Laura – Coordinatrice, Relations de gouvernement et affaires pratiquent, Association des ingenieurs-conseils du Canada
Pelletier, Andrew – Director of Corporate Affairs, Wal-Mart
Peregovits, Tom – Manager, Supply Chain Management, Petro-Canada
Piché, Andre – Directeur, National Affairs, Canadian Federation of Independent Business
Powell, Don – Conseil d'administration, CABiNET
Pulchny, Michael – Directeur int, canadien programmes, Honeywell
Quan, Linda – Analyste principale de la politique, DEO
Rakotoarimanga, Hari – Systèmes d'information sur la gestion des dépenses, CTS
Raphael, Rod – Directeur exécutif, Examens des dépenses et de la gestion CTS
Ready, Ken – MDN, comité interministériel des directeurs général
Reichelt, Karl – Chief of Staff and Acting Chief Acquisitions Officer, GSA
Richards, Gregory – Président, conseil de l'est de l'Ontario, Représentant, association canadienne des conseillers en management
Rose, Monique – Analyste principale de la politique, Secrétariat rural
Rosenzweig, Zev – vice-president, Formation à l'aviation militaire, Bombardier Inc.
Rothwell, Greg – Chief Procurement Officer, Department of Homeland Security
Rowe, Art – Supplier Diversity & Talent Management, Worldwide Supply Chain Management, John Deere
Rudd, Andrew – National Health Service, UK
Ryan, Sue – IGM
Savoie, Donald – Professor, Simon Reisman Fellow, University of Moncton
Schwoner, Stephen – Assoc Prof & Co-Director, Govt Proc Law Program, George Washington Law School, US
Schubert, Hart – VP, approvisionnement, SNC-Lavalin
Sheehan, Susan – Directrice adjointe, Direction de la politique commerciale sur l'investissement, MAECI
Simard, Robert – Directeur, politique de matériel, formation et systèmes, Santé Canada
Simnott, Patrick R. – Sr. VP, Supply Chain, Canadian Tire
Slaughter, Duncan – Office of Government Commerce, UK
Sloan, Bruce – Directeur principal, Bureau du Vérificateur général du Canada
Sproule, Lynne-Dee – Directrice, politique sur l'apprentissage, RHDCC
Stein, Phillip – Représentant, Représentant, association canadienne des conseillers en management
Studwell, Joanne – Business Consulting Client Relationship, IMB, Partner of PWGSC
Struck, Susan – United Nations Inter-Agency Procurement Services Office
Suda, Bob – Assistant Commissioner for Information Technology Solutions, FTS
Surprenant, Xiomara – Conseiller spécial à Walt Lastewka, secrétaire parlementaire
Swift, David – Conseil d'administration, L'Institut de gestion du matériel
Sykes, Martin – Executive Director, Supplier and Government Marketplace, Office of Government Commerce, UK
Tavolieri, John – Sr. VP, Sourcing & Procurement Weston (Loblaws)
Telgen, Jan – Professor, Faculty of Technology & Mgmt, University of Twente, Netherlands
Thai, Khi – Professor, Public Procurement Research Center, Florida Atlantic University
Thirstfield, David W. – Executive VP, International Operations & Global Purchasing, Ford Motor

Tillery, Herb – Deputy Mayor and Interim Chief Procurement Officer, City of Washington
Tonkin, Christine – Director, United Nations Inter-Agency Procurement Services Office
Topping, Sylvain – Translation consultant
Treddenick, Jack – Professor, George C. Marshall Center for Security Studies
Triplett, Michael S. – VP, World-wide Supply Management, John Deere
Tummon, Nisa Mairi Analyste principale de la politique, Secrétariat rural
Tuttle, Bob – Représentant, Association canadienne de la technologie de l'information
Wadasinghe, Cheryl – Analyste principale de la politique, Direction générale de la politique sur lapprentissage, HRSDC
Wagner, Marty – Associate Administrator, Office of Government-Wide Policy, GSA
Waldron, Roger – Director, Acquisitions Management Center, Federal Supply Service
Walton, Willard – Deputy Director, Office of Contracting and Procurement, City of Washington
Watkins, Ron – Directeur général, Industrie Canada
Watson, Lynda, – Minister-Counsellor (Commercial), Canadian Embassy
Whelan, Marc – Comité interministériel des directeurs général, Transports Canada
Whyte, Garth – Exécutive VP, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Williams, Allen D. – Président, Association des ingénieurs-conseils du Canada
Worthington, Robert C. – President, Worthington & Associates Ltd.
Wyman, Diana – Systèmes d'information sur la gestion des dépenses, CTS

De plus, le Groupe de travail du secrétaire parlementaire exprime sa gratitude à tous ceux et celles qui n'ont pas été mentionnés précédemment et qui ont contribués à l'examen.

Janvier, 2005

APPENDICE B

CONCEPTS À DISCUTER

Janvier 2005

GROUPE DE TRAVAIL DU SECRÉTAIRE PARLEMENTAIRE

EXAMEN DES ACHATS DE L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

CONCEPTS À DISCUTER

AVANT-PROPOS

C'est avec grand plaisir que mon groupe de travail et moi-même présentons ce document à des fins de discussion.

Nous avons eu des conversations élaborées avec de nombreuses personnes représentant divers points de vue sur la question des achats.

Selon nous, le présent document, fruit de ces entretiens et de recherches approfondies, servira de base aux discussions sur la manière de modifier le système d'achat afin qu'il nous serve tous mieux.

L'honorable Walt Lastewka, C.P., député
Septembre 2004

Table des matières

Introduction 5

A. Une approche globale 10
Ce que nous avons constaté 10
Structure/fonctions 10
Données 11
Recoupement 12
Ressources humaines et formation 12
Ce que cela signifie 13
Les mesures à adopter 14
Gestion des achats 14
Modifications à apporter aux lois, aux règlements et aux politiques 16
Responsabilités dans le domaine des achats 17
Délégation des pouvoirs 18
Gestion des contrats et rapports sur les marchés publics 18

B. Gestion de produits semblables 19
Ce que nous avons constaté 19
Plans pour la gestion de produits semblables 19
Les 40 besoins les plus importants 21
Normalisation 21
Économies 21
Ce que cela signifie 22
Les mesures à adopter 22
Gestion des biens et des services 22
Outils d'achat 24
Processus d'achat 24
Sélection des fournisseurs 24

C. Collaboration avec les fournisseurs 26
Ce que nous avons constaté 26
Sélection des fournisseurs 26
Relations 27
Mécanismes de règlement des différends et de recours 28
Ce que cela signifie 28
Les mesures à adopter 29
Sélection des fournisseurs 29
Relations 30
Mécanismes de règlement des différends et de recours 30

D. Les compétences 32
Ce que nous avons constaté 32
Programme de perfectionnement professionnel et de certification 32

Vieillissement des effectifs 33
Ce que cela signifie 34
Les mesures à prendre 34
Formation 34
Recrutement 35

E. Liste des acronymes 36

Introduction

Le 12 décembre 2003, le premier ministre a nommé l'honorable Walt Lastewka, C.P., député, à titre de secrétaire parlementaire du ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et responsable en particulier de l'examen des achats. Il est appuyé dans cette mission par un petit groupe de travail interministériel.

L'étude de l'environnement actuel dans lequel se font les achats se déroule avec pour toile de fond la nécessité, reconnue par le gouvernement, d'examiner et de renouveler ses orientations dans des domaines d'une importance cruciale soumis à son contrôle et, en particulier, en ce qui concerne les dépenses de tous genres.

La discussion des concepts exposés dans le présent document aidera le gouvernement à préciser la manière dont il modifiera la gestion des achats afin d'en améliorer notoirement les résultats pour mieux servir les Canadiens et les Canadiennes (les « Canadiens »).

Les achats

Les achats, qui s'élèvent à 13 G$ (soit le tiers du budget discrétionnaire du gouvernement fédéral, représentent une fonction essentielle du gouvernement fédéral. Ce terme désigne l'ensemble des processus appliqués par le gouvernement fédéral pour obtenir les biens, les services et les travaux de construction requis pour exécuter les programmes qu'il met en place afin de servir les Canadiens.

Même si :

- l'approche actuelle en matière d'achats permet d'obtenir les biens et services nécessaires à la prestation des programmes;
- le personnel chargé des achats est toujours à la recherche du meilleur rapport qualité-prix;
- divers mécanismes sont en place pour assurer la transparence des opérations d'achat et rendre compte de ces dernières;

il y a toujours place à l'amélioration.

Pourquoi améliorer le système?

Les parlementaires et les hauts fonctionnaires ont des attentes :

- réaliser des économies importantes
- accélérer et simplifier les achats
- obtenir un meilleur rapport qualité-prix dans l'ensemble du gouvernement
- faire preuve de souplesse pour soutenir les priorités socioéconomiques de l'État
- améliorer la transparence, la responsabilité financière et l'obligation de rendre des comptes
- adhérer plus visiblement aux normes en matière d'éthique
- un ministre responsable et imputable à lui seul de tous les achats.

Le public a des préoccupations :

- La confiance du grand public a été ébranlée. On a de nouveau besoin de renforcer la confiance du public, l'obligation de rendre des comptes, la gérance et la crédibilité.
- La reddition des comptes concernant la gestion, les résultats, l'amélioration et la surveillance des achats est fragmentée et ambiguë.

On peut améliorer la gérance de l'argent des contribuables.

- Le gouvernement n'est pas en mesure de connaître son rendement en matière d'approvisionnement, ni l'amélioration qu'il pourrait apporter à ses opérations d'achat.
- On ne connaît pas ou on ne réalise pas les possibilités de réaffectation.
- Les processus d'achat et les contrats du gouvernement dissuadent les fournisseurs compétents intéressés.

On peut améliorer la prestation des services et des programmes.

- Préciser les objectifs des opérations d'achat.
- Coordonner les opérations d'achat au niveau fédéral.
- Préciser la raison d'être et les objectifs des programmes socioéconomiques pour en améliorer les résultats.
- Améliorer la gestion des contrats afin de réduire les risques.
- Réduire les coûts, les retards, le rendement médiocre et la possibilité de fraude.

- Prêter plus d'attention à l'efficacité de la gestion des ressources humaines dans l'ensemble du gouvernement.

On pourrait améliorer l'information permettant de prendre des décisions.

- On n'enregistre pas certains renseignements essentiels dans l'ensemble du gouvernement.
- On sait que les données existantes sont inexactes.
- L'information porte sur le processus et les transactions, et non sur les résultats.
- L'absence du point de vue de l'ensemble du gouvernement, d'indicateurs de rendement et de données nuit à l'efficacité de la gestion des achats et à l'amélioration continue.
- Il n'y a aucun lien entre les rapports détaillant les dépenses dans les Comptes publics et les rapports sur les approvisionnements.

On peut améliorer les relations avec les fournisseurs.

- On ne donne pas l'importance qu'il faut aux relations.

On peut rendre les opérations d'achat plus efficientes et plus efficaces

- Il semble que la méthode actuelle soit fondée sur l'aversion au risque.
  - Cela limite l'innovation, la souplesse et l'optimisation des ressources financières.
  - On se prive des occasions d'améliorer et de perfectionner continuellement les services.
- La fragmentation limite l'efficience et l'efficacité.
  - Il y a des recoupements dans certains domaines et des lacunes dans d'autres.
  - Dans les opérations d'achat, on compte beaucoup trop sur des solutions sur mesure, au lieu d'adopter les méthodes standards ou de normaliser les biens et les services pour l'ensemble du gouvernement.

En résumé, on a relevé des points forts, mais aussi des lacunes dans la gestion des achats du gouvernement fédéral, et il faut intervenir fermement et clairement.

Méthodologie

Le groupe de travail (GT) a réuni des données auprès de nombreuses sources d'information, à savoir :

- d'importants acheteurs du secteur privé qui ont fait part de leurs meilleures pratiques et des leçons qu'ils ont apprises;
- des associations de fournisseurs qui ont fait connaître les aspects positifs et négatifs du processus d'achat gouvernemental et qui ont formulé des suggestions pour apporter des améliorations
- des employés du gouvernement fédéral qui ont suggéré des changements à apporter afin d'améliorer leur profession et le processus d'achat
- six ministères chargés de la réalisation de programmes qui ont présenté des exposés sur les retombées socioéconomiques
- quatre-vingt-dix-huit ministères et organismes fédéraux, qui continuent à fournir des renseignements sur leur propre processus d'achat et sur les problèmes liés à ce dernier.

Le regroupement de ces 98 ministères et organismes (les « ministères ») représentent le point de vue de l'ensemble du gouvernement, de l'organisation, dont il est question dans le présent document.

Le GT a également étudié :

- les examens et vérifications antérieurs;
- les lois, les règlements et les politiques;
- les données sur les achats de l'ensemble du gouvernement;
- les processus régissant la contestation de soumissions à l'échelle internationale;
- les décisions du Comité d'examen des acquisitions;
- les avis exprimés pendant les réunions du Comité directeur interministériel et par les bureaux régionaux de TPSGC;
- les études universitaires et la documentation sur les approvisionnements.

On continuera à recueillir des données pendant toute la durée des discussions.

Le GT ne s'est pas penché sur la question du rôle respectif de TPSGC et du MDN du fait, en grande partie, qu'elle a récemment été l'objet de

plusieurs études. Par exemple, dans sa réponse aux recommandations faites en 1999-2000 par le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, le gouvernement notait qu'une vaste réforme des politiques cadres du processus d'achat était en cours à l'échelle de l'administration fédérale en vue d'accroître l'efficacité et l'efficience du cadre de la politique d'achat du gouvernement, que TPSGC offrait aux ministères un soutien à valeur ajouté et que le partenariat existant entre TPSGC et le MDN appuyait les objectifs gouvernementaux ayant trait au système de freins et de contrepoids. Le gouvernement concluait qu'il n'avait pas l'intention d'examiner plus avant l'intégration des fonctions contractuelles du MDN et de TPSGC.

Le GT note que les propositions avancées dans le présent document ne sont pas finales et qu'elles n'y figurent qu'aux fins de discussion avec les nombreuses parties concernées, dont on attend les réactions. Par ailleurs, comme on ne recommande pas une structure de gouvernance en particulier, et vu la nature hautement stratégique du présent rapport, le GT est parvenu à la conclusion qu'il ne convenait pas pour le moment d'y inclure les commentaires des divers ministères.

A

Une approche globale

EN RÉSUMÉ

Les activités d'approvisionnement sont essentielles au rendement global; elles doivent donc être gérées de manière stratégique au niveau de l'organisation.

- Objectifs, plans et priorités communément admis
- La gestion stratégique organisationnelle est réalisée de différentes façons

La production de rapports courants détaillés à différents niveaux est nécessaire

- Mesures de base
- Rendement de référence
- Pratiques intégrées aux processus organisationnels

Ce que nous avons constaté

Structure/fonctions

De nombreuses entreprises, à l'instar de certains gouvernements, ont adopté une méthode globale de gestion des achats pour remplacer différents régimes d'opérations autonomes. Au Canada, l'Agence du revenu du Canada (ARC) fournit un exemple de l'application de ce principe au sein d'un seul ministère. Ils ont ainsi montré qu'on pouvait mieux réaliser les opérations générales de l'organisation en désignant clairement une entité responsable de l'ensemble des achats.

Les pouvoirs et les responsabilités en matière d'approvisionnement public sont éparpillés, et les rôles et responsabilités des décideurs clés ne sont pas clairs. Un manque de gestion centrale des activités d'approvisionnement public et la confusion qui règne dans la répartition des rôles et des attributions entre TPSGC, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et les autres ministères peuvent créer un environnement difficile pour les décideurs.

Même si la loi constitutive de TPSGC traite des objectifs stratégiques de l'approvisionnement relativement à des éléments comme l'efficience globale des activités d'achat du gouvernement, le cadre et les mandats

actuels ont nui à l'évolution vers l'établissement d'une approche globale de l'approvisionnement qui soit efficace.

Le système actuel des plans d'approbation des transactions ne répond pas aux besoins des décideurs ou des responsables de l'approvisionnement. Les points d'approbation peuvent être mal assortis aux points de repère essentiels du processus d'approvisionnement. Dans d'autres administrations et dans le secteur privé, on insiste sur la gestion de l'optimisation des ressources financières générales plutôt que sur l'optimisation financière des différentes transactions.

Le système financier rend difficile le regroupement des achats, notamment entre les ministères ou les exercices financiers.

Il y a peu d'analyse ou d'information relativement à l'utilisation de l'approvisionnement dans la réalisation d'autres objectifs nationaux ou d'avantages socioéconomiques, qu'il s'agisse d'exigences individuelles, de programmes particuliers ou de principes généraux.

Données

Il n'existe pas de source unique de données détaillées sur les achats dans l'ensemble du gouvernement. On peut consulter un nombre limité de renseignements sur l'attribution des contrats dans l'ensemble du gouvernement dans le Rapport sur les activités d'achat du SCT, les Comptes publics et les rapports relatifs aux achats faits par carte d'achat. Toutefois, ce ne sont que des données partielles dont la production prend souvent plusieurs mois. Les nouvelles exigences forçant les ministères à déclarer les contrats de plus de 10k$ comprennent quelques détails de base, mais il n'y a pas de mécanismes pour consolider ces rapports pour l'ensemble du gouvernement.

Le gouvernement n'est pas le seul acheteur de produits et services de qualité et diversifiés. Dans le secteur privé, des entreprises multinationales qui achètent, auprès de fournisseurs locaux et multinationaux, des biens et des services représentant à peu près la même valeur, dans le monde entier, ont accès à de vastes renseignements sur les achats, qu'elles peuvent consulter en temps réel pour l'ensemble de leurs activités. Le groupe de travail a pu également trouver des exemples de gouvernements ayant des activités d'achat fragmentées nécessitant la déclaration centralisée des contrats de plus de 5 000 $.

Lorsqu'il prend ses décisions dans le domaine des achats, le gouvernement ne dispose pas d'information fiable à propos de l'incidence

des différentes décisions en matière d'achats sur les autres programmes de l'État ou sur l'économie dans son ensemble.

Le gouvernement et TPSGC, à titre de ministère habilitant, ont peu d'information sur les prévisions de la demande pour l'ensemble du gouvernement. Même dans les différents ministères, la prévision des besoins dans le domaine des achats est généralement limitée à l'acquisition des immobilisations, au lieu de porter sur son fonctionnement et son entretien, ou sur les marchés de services.

Recoupement

On constate un recoupement des fonctions et des attributions dans le processus d'approvisionnement.

Les différents ministères ont élaboré des cadres de gestion de l'information adaptés à leurs besoins particuliers, mais il arrive souvent que les besoins soient semblables. Les efforts qu'il faut déployer pour créer ces cadres de gestion entraînent des délais et coûts administratifs pour le système d'approvisionnement.

Le SCT, TPSGC, MDN, la GRC et l'ARC investissent tous beaucoup de temps et de ressources dans l'élaboration et la mise à jour des politiques stratégiques et opérationnelles. Cela est susceptible de causer des politiques et des interprétations conflictuelles.

Les recoupements ont également eu pour effet de diluer considérablement les compétences dans le domaine des achats parmi les ministères. Ce problème se vérifie en particulier au MDN, où la concurrence qui s'exerce pour les experts techniques et les spécialistes de plus en plus rares est exacerbée par la nature des opérations d'achat complexes, très risquées et de grande valeur dans le contexte militaire, et notamment par l'impératif de soutien des opérations. Cette situation, qui se conjugue avec le manque d'uniformité dans l'application des lois et des politiques, peut donner lieu à des risques pour certains projets complexes d'achat et pour l'ensemble du gouvernement.

Ressources humaines et formation

Alors que de nombreux ministères requièrent une formation dans la gestion des ressources humaines et financières avant de confier aux gestionnaires le soin d'exercer des pouvoirs dans ces secteurs, la vérificatrice générale fait savoir que les gestionnaires du gouvernement connaissent et n'apprécient guère les politiques et les pratiques d'achat du gouvernement.

Le groupe de travail n'a trouvé qu'un exemple de ministère qui exige que ses employés responsables des achats suivent un cours de formation avant de leur confier des pouvoirs de passation des marchés. Les achats des ministères sont souvent faits par des non-spécialistes n'ayant pas la formation ou les connaissances nécessaires pour mener à bien cette tâche.

Ce que cela signifie

Structure/fonctions

Des objectifs clairement énoncés et communiqués pour les achats du gouvernement dans son ensemble sont essentiels à la réalisation d'économies et à l'évitement des coûts. En traitant les opérations d'achat comme un programme de l'ensemble du gouvernement, comportant ses propres objectifs généraux, on pourra mieux analyser la situation et faire des compromis en meilleure connaissance de cause entre les besoins individuels et regroupés, les coûts et les retombées socioéconomiques.

Lorsque les achats sont gérés dans leur ensemble, c'est tout l'organisme qui en récolte les avantages; même si des secteurs en particulier peuvent être soumis à des contraintes et être parfois obligés de payer des prix supérieurs à court terme.

Avec des objectifs plus clairs pour les achats, les programmes RSE pourraient être gérés d'une manière efficace, le gouvernement ayant un portrait complet. De plus, les objectifs socioéconomiques de ces programmes pour l'attribution des marchés pourraient être mieux ciblés, contribuant ainsi au succès des programmes.

Des objectifs plus clairs en matière d'achats favoriseraient une plus nette distinction entre les rôles et responsabilités attribués au SCT, à TPSGC et aux autres ministères.

Pour améliorer la gestion gouvernementale globale des achats, on pourrait avoir à modifier des éléments de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

En élaborant ces propositions, le groupe de travail a conclu qu'en adoptant une approche globale à l'échelle organisationnelle et une approche axée sur les groupes de produits et services en matière d'approvisionnement, on pourrait supprimer d'importants obstacles à l'amélioration de la fonction d'approvisionnement.

Données

Le gouvernement ne dispose pas d'un accès à toute l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées sur la façon de gérer ses achats dans le meilleur intérêt des Canadiens.

À cause des lacunes en matière d'information, le gouvernement ne peut pas mettre complètement en évidence la valeur produite par le programme d'approvisionnement.

Recoupement

En tant qu'organisme de service commun en matière d'approvisionnement, TPSGC constitue le point central logique de la responsabilité en matière d'approvisionnement; d'ailleurs, il possède déjà l'expertise et les outils nécessaires et a à son emploi la majorité du personnel d'expérience en matière d'approvisionnement.

Ressources humaines/formation

Quand les clients présentent des demandes et prennent des décisions qui ne sont pas conformes à la législation et à la politique en matière d'approvisionnement ou quand ils font des achats eux-mêmes sans avoir les connaissances voulues, le système d'approvisionnement en souffre du fait qu'il doit corriger les problèmes.

Les mesures à adopter

Gestion des achats

Dans les propositions, l'utilisation du terme « pourrait » indique qu'elles ne sont que préliminaires et qu'elles dépendent de l'issue des discussions.

A1. Le gouvernement pourrait adopter une méthode générale dans le domaine des achats, avec le concours de tous les ministres, en fonction du meilleur rapport qualité-prix pour la population canadienne.

A2. Le ministre de TPSGC pourrait être responsable des achats dans l'ensemble du gouvernement et devrait aider les autres ministres à atteindre leurs objectifs.

A3. Le Conseil du Trésor pourrait fixer l'orientation stratégique des achats de l'ensemble du gouvernement.

Le ministre de TPSGC pourrait fixer la politique opérationnelle de l'approvisionnement.

A4. On pourrait mettre sur pied un conseil consultatif pour donner son avis sur l'orientation stratégique des achats. Ce conseil pourrait comprendre des représentants des ministères, des organismes centraux, des fournisseurs et des milieux universitaires et pourrait tenir probablement quatre à six réunions par année.

Pareil conseil aurait pour objectif d'assurer une transparence et une surveillance accrues pour la gestion du processus d'approvisionnement du gouvernement.

A5. Le gouvernement pourrait évaluer la politique et la pratique de recours aux achats pour réaliser les objectifs du programme des RSE. Les critères pourraient essentiellement porter sur :

- les achats comme outils d'application des politiques (par opposition à d'autres outils comme la réglementation ou l'investissement direct);
- l'incidence produite sur les processus d'achat (dont les coûts et les efforts);
- l'harmonisation avec les objectifs généraux (priorités et uniformité dans les politiques et entre ces politiques).

Des évaluations semblables pourraient être requises pour appuyer les programmes dès leur création et selon un cycle quinquennal par la suite.

On pourrait s'en remettre à cette évaluation pour savoir si on doit continuer d'utiliser les achats comme outils pour la réalisation des programmes de RSE ou d'autres politiques.

On pourrait clairement préciser dans les contrats qui comprennent des dispositions relatives aux RSE comment les exigences relatives au RSE seront relayées aux sous-traitants

A6. Les ministères pourraient définir, chaque année et en continu, leurs besoins dans le domaine des achats, possiblement par le truchement de leur plan d'investissements stratégiques.

Les plans d'investissements stratégiques pourraient faire état des besoins généraux des ministères pour les trois prochaines années

et de tous les projets d'achats particuliers pour les cinq prochaines années; ces plans pourraient être présentés aux ministres du Conseil du Trésor.

Si les plans stratégiques incluant l'approche d'approvisionnement sont approuvés, alors, l'autorisation de passer un contrat pourrait être accordée en même temps que l'approbation du plan stratégique; une autorisation subséquente ne serait nécessaire que si des changements sont apportés à l'approche du plan.

A7. TPSGC pourrait dresser un plan annuel décrivant la méthode d'achat du gouvernement pour les exercices ultérieurs, en s'inspirant des plans d'investissements stratégiques et d'autres sources d'information. Ce plan pourrait comprendre de l'information sur le rendement des achats du gouvernement, et pourrait être un document public.

Modifications à apporter aux lois, aux règlements et aux politiques

A8. Le gouvernement pourrait confirmer le pouvoir conféré à TPSGC de passer des marchés pour des services et des travaux de construction au nom des ministères, comme il le fait déjà pour les biens. TPSGC pourrait être habilité à déléguer ces pouvoirs aux ministères dans les cas opportuns.

Cela pourrait être établi à court terme par une modification apportée à la Directive sur les marchés ou par le recours à TPSGC comme organisme obligatoire pour la passation des marchés de services et de travaux de construction dans le cadre de la Politique sur les services communs. À long terme, cela pourrait être confirmé par une modification apportée à la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*.

A9. On pourrait modifier la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), qui s'applique à tous les ministres et, dans ce cas, aux organismes inscrits dans les annexes I, I.1 et II.

A10. Toutes les entités énoncées dans la LGFP (annexes I, I.1 et II), dont l'ARC et l'Office national du film, pourraient faire l'objet du plan de mise en œuvre pour l'examen des achats de l'ensemble du gouvernement. .

A11. La LGFP (articles 32, 33 et 34) pourrait être modifiée afin de permettre à TPSGC d'inclure des garanties, au nom du gouvernement, dans les contrats.

Responsabilités dans le domaine des achats

A12. Lorsque les outils d'approvisionnement sont disponibles pour l'ensemble du gouvernement (comme les offres permanentes ou le Marché en direct du gouvernement du Canada, leur utilisation pourrait être obligatoire.

A13. Les ministères pourraient continuer d'exercer leur pouvoir délégué lorsqu'il n'existe aucun outil ou si aucun plan de gestion de produits semblables n'est établi.

À mesure que ces outils deviennent disponibles, une distinction pourrait être faite entre le pouvoir délégué lié à l'établissement des outils et aux dépenses et le pouvoir d'achat lié à l'utilisation de ces outils.

A14. Le pouvoir lié à l'exercice des fonctions d'approvisionnement pourrait être confié uniquement à des membres désignés du personnel chargé des achats. Tout le personnel des achats pourrait relever de TPSGC pour la direction fonctionnelle. Selon l'évolution des besoins, tout le personnel des achats pourrait être géré par TPSGC.

Le personnel des achats pourrait continuer à être co-localisé avec les ministères.

A15. On pourrait reconnaître que la gestion et l'administration des contrats constituent des responsabilités essentielles. Avec les ministères, TPSGC pourrait administrer et gérer les contrats afin d'optimiser le rapport qualité-prix pour l'État; les responsabilités connexes pourraient être définies dans les plans de gestion de produits semblables.

A16. Les ministères pourraient désigner un responsable principal (par exemple l'agent financier principal) comme responsable de la préparation des plans d'investissement stratégiques et des activités d'achat qu'ils exercent. On recrutera parmi ce groupe de responsables les fonctionnaires qui feront partie du Conseil consultatif. .

A17. L'Unité des services juridiques affectée à TPSGC par le ministère de la Justice pourrait être désignée comme conseiller principal du gouvernement en matière de contrats.

Délégation des pouvoirs

A18. Il ne faudrait pas modifier les pouvoirs actuels de passation de marché pour les cas d'urgence.

Gestion des contrats et rapports sur les marchés publics

A19. TPSGC pourrait instituer des normes et des indicateurs de rendement des achats, notamment en faisant appel aux données nécessaires pour mesurer le rendement et pour en rendre compte.

A20. TPSGC pourrait réunir des données, notamment auprès des autres ministères, et diffuser des rapports d'information pour l'ensemble du gouvernement.

A21. TPSGC pourrait créer un indicateur de prix pour un ensemble représentatif de biens et de services (sur le modèle de l'indice des prix à la consommation ou du Toronto Stock Exchange) pour faciliter le suivi des fluctuations des prix.

B. Gestion de produits semblables

EN RÉSUMÉ

Connaissance du marché, des forces du marché et des secteurs vulnérables
Connaissance de la taille et de la portée éventuelle des entreprises du secteur privé
Connaissance des besoins et des fluctuations internes
Planification avec tous les intervenants pour prendre de meilleures décisions
Optimisation à différents niveaux

- Géographiquement
- Gammes de produits

Ce que nous avons constaté

Plans pour la gestion de produits semblables

Bon nombre d'organismes importants planifient leurs opérations d'achat selon leurs besoins en biens et en services, avec la collaboration des secteurs opérationnels et des secteurs responsables des achats.

La gestion des biens et des services ou des travaux de constructions semblables (« produits semblables » pour les besoins de ce document) oblige à planifier l'acquisition . Une méthode de gestion de produits semblables relativement aux achats consiste à :

- définir les besoins éventuels;
- connaître les coûts de produits semblables;
- planifier l'acquisition continue de ces produits semblables afin de produire des retombées importantes sous l'angle de l'efficience pour le gouvernement fédéral.
- accroître les économies d'échelle;
- assurer la normalisation et la simplification; et
- améliorer l'information, la planification et la gestion des fournisseurs.

Les responsables des achats tiennent compte de tous les facteurs pertinents qui influent sur le coût de l'acquisition, de la gestion et de

l'aliénation de produits semblables, dans l'harmonisation de la capacité du secteur privé avec la capacité des clients.

La planification de produits semblables comprend des éléments comme :

- les méthodes de sélection et d'acquisition des biens ou des services;
- des méthodes de spécification et de normalisation des biens ou des services;
- des méthodes de gestion des biens ou des services au fil du temps ;
- les types de relations les plus productives avec les fournisseurs.

Le recours avec succès de la gestion de produits semblables maximise l'efficience et l'efficacité des outils d'achat pour les produits en question. Ces outils comprennent entre autres la détermination du processus de sélection ou les relations avec les fournisseurs permettant d'obtenir le rapport qualité-prix optimal, le recours au marché pour permettre de réduire les frais généraux, la rigueur dans l'exécution du plan et la mesure des avantages obtenus. On peut appliquer le cadre de gestion de produits semblables aux articles commerciaux courants tout comme aux besoins complexes.

Les techniques permettant d'améliorer le rapport qualité-prix, par exemple, la mise en concurrence, sont appliquées différemment de celles actuellement utilisées au gouvernement. On fait appel à cette technique dans d'autres organismes importants, où elle permet d'obtenir les meilleurs résultats qui soient pour l'organisme, par exemple, dans la sélection d'un fournisseur clé d'après la capacité; le gouvernement fait appel à la concurrence à un niveau inférieur, pour prendre des décisions sur les produits à acheter.

Lorsque des plans sont élaborés, ils sont approuvés aux échelons supérieurs, puisqu'ils constituent un élément essentiel de la stratégie institutionnelle globale. Certains grands organismes, dont le total des dépenses est nettement supérieur à celui du gouvernement fédéral, appliquent une cinquantaine de plans de gestion de produits semblables, ce qui est peu. Chaque plan peut comporter différentes méthodes d'approvisionnement, selon le cas.

Le gouvernement utilise les offres à commandes et/ou les arrangements en matière d'approvisionnement pour tenter d'obtenir quelques-uns des

avantages découlant de la gestion de produits semblables. D'autres organismes importants font appel aux relations à long terme, fondées sur des contrats cadres, avec les fournisseurs clés. Les différentes transactions sont soumises à ces contrats cadres; on mesure et compare attentivement le rendement pour s'assurer qu'on obtient continuellement le meilleur rapport qualité-prix. Ce mécanisme permet de mieux faire participer les fournisseurs clés au processus d'amélioration du rapport qualité-prix.

Les politiques et les processus d'achat du gouvernement du Canada tiennent compte du principe selon lequel la caractérisation des besoins et un contrat unique constituent le point de départ et l'orientation de chaque transaction d'achat. La plupart des politiques et des processus vise essentiellement à gérer les transactions, et non à encadrer les risques que comportent certains biens ou services. C'est ce dont témoignent les pouvoirs organisationnels et les éléments essentiels des lois, par exemple, la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les limites imposées par le Conseil du Trésor dans la passation des contrats, même si, par exemple, la loi constitutive de TPSGC et la *Loi sur la production de défense* permettent de gérer autrement les opérations.

Les 40 besoins les plus importants

Au gouvernement fédéral, les 40 besoins les plus importants (regroupés en fonction du NIBS) représentent la grande majorité des dépenses annuelles consacrées aux achats.

Normalisation

Lorsque des plans de gestion de produits semblables sont élaborés et améliorés, ils entraînent souvent des décisions qui visent à normaliser et à simplifier le plus grand nombre d'aspects possibles du processus d'achat et de gestion, notamment des éléments de base comme la terminologie, les documents, les formulaires, les textes uniformisés et les énoncés de travaux. Ils peuvent également entraîner la normalisation de la sélection de certains fournisseurs de biens ou de services.

Économies

L'analyse des données sur les achats de TPSGC et des discussions avec le secteur privé montre qu'on peut réaliser des économies par le biais la gestion de produits semblables. TPSGC a remporté un succès limité dans la normalisation des produits, des processus, des outils ou des fournisseurs, en raison du modèle d'achat actuel, qui est transactionnel et réactif.

Ce que cela signifie

Bien que les différents ministères puissent regrouper et normaliser certains produits semblables, les variantes relevées entre eux et dans le cadre de leurs activités donnent lieu à des frais supplémentaires. Il est possible d'accroître la portée de la normalisation dans l'ensemble des ministères, en particulier pour les produits semblables qui ont un caractère commun, en ce qui a trait à la sélection des fournisseurs, à la fonctionnalité, aux processus d'achat et aux risques connexes.

Un cadre de gestion de produits semblables constituerait une méthode plus uniforme et économique pour différents produits et ce cadre devrait préciser, entre autres :

- les éléments inclus et exclus dans les groupes produits semblables;
- l'analyse des besoins ministériels;
- la définition des normes qui pourraient s'appliquer ou qui pourraient être appliquées;
- la réduction du nombre de fournisseurs;
- les exigences des politiques et les retombées socioéconomiques;
- la définition des facteurs de risque et des stratégies d'atténuation;
- la définition de l'ensemble des fournisseurs potentiels et l'importance relative de la concurrence par rapport au recours à un fournisseur exclusif ou à la concurrence entre des fournisseurs sélectionnés;
- la normalisation ou la simplification des besoins répétitifs;
- les stratégies de gestion des fournisseurs pour assurer l'optimisation continue des ressources financières.

En remplaçant le régime actuel de gestion des achats par un régime de gestion de produits semblables, on pourra améliorer les avantages offerts à l'ensemble du gouvernement fédéral.

Les mesures à adopter

Gestion des biens et des services

Dans les propositions, l'utilisation du terme « pourrait » indique qu'elles ne sont que préliminaires et qu'elles dépendent de l'issue des discussions.

B1. TPSGC pourrait adopter la planification de la gestion de produits semblables pour l'ensemble du gouvernement,(incluant les biens et les services ainsi que les travaux de construction), en tenant compte du coût total de propriété et des risques relatifs à des produits semblables précis.

B2. Dans l'élaboration de ces plans pour les produits semblables, TPSGC pourrait consulter les principaux intervenants et tenir compte de tous les facteurs pertinents qui influent sur le coût de l'acquisition, de la gestion et de l'aliénation de produits semblables. La création de conseils de produits semblables, constitués de représentants des ministères touchés, serait l'un des mécanismes qu'on pourrait envisager pour la consultation. TPSGC pourrait aussi faire participer à ses consultations les associations professionnelles, les fournisseurs et les autres gouvernements.

B3. Le plan annuel de TPSGC pourrait aussi comprendre des plans de gestion de produits semblables à examiner par son Conseil consultatif et à approuver par le ministre. Dans les cas particuliers, un autre ministre pourrait aussi être appelé à approuver les différents plans de produits semblables.

B4. Par souci de transparence, on pourrait diffuser publiquement les plans des produits semblables ou les tranches pertinentes de ces plans.

B5. TPSGC pourrait gérer tous les pouvoirs d'achat en fonction des produits semblables ciblés.

B6. TPSGC pourrait établir les offres à commandes ou d'autres contrats faisant l'objet de plans de produits semblables. Les transactions conclues dans le cadre de ces contrats pourraient être entièrement autorisées pour les opérations d'achat exécutées conformément aux plans de produits semblables. Lorsque les contrats sont établis conformément à ces plans, on pourrait déléguer massivement, aux ministères, les pouvoirs permettant de faire appel à ces contrats.

B7. On pourrait préciser la période de validité de chaque plan deproduits semblables. On pourrait suivre le plan approuvé pour toutes les transactions, sauf s'il faut le revoir en raison de changements significatifs intervenus dans le contexte des achats. Chaque plan pourrait être examiné une fois par an. Il pourrait toutefois être valable pour une plus longue période.

B8. Les plans de produits semblables pourraient indiquer une procédure d'exception; tous les besoins non normalisés doivent être justifiés conformément à cette procédure. Les exceptions pourraient être enregistrées et faire l'objet de rapports.

Outils d'achat

B9. TPSGC pourrait élaborer des outils d'achat ministériels adéquats pour répondre aux besoins des ministères. Lorsqu'ils existent, ces outils pourraient être utilisés, et on ne pourrait pas en créer d'autres.

Le Marché du gouvernement du Canada pourrait être l'unique moyen de se procurer des outils d'achat dans l'ensemble du gouvernement.

B10. Dans les cas où le plan de gestion de produits semblables l'indique, les outils pourraient comprendre des processus et des critères normalisés d'évaluation, ainsi que des énoncés des travaux uniformisés, au lieu d'offres à commandes.

B11. TPSGC pourrait normaliser sa terminologie dans le domaine des achats pour l'appliquer à l'ensemble du gouvernement.

B12. On pourrait élaborer des documents normalisés dans un langage clair, afin de permettre de simplifier et de rendre plus efficient le processus de passation des contrats.

Processus d'achat

B13. Dans les cas où le plan de produits semblables l'indique, le gouvernement pourrait profiter au maximum des garanties d'affaire (en fonction de l'exclusivité d'utilisation ou du volume d'activités).

B14. Dans les cas où il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de garantir d'avance un certain volume, les contrats pourraient prévoir des rabais pour les économies d'échelle.

Sélection des fournisseurs

B15. On pourrait remplacer la libre concurrence comme « le » principal indicateur de rendement par le concept du « rapport qualité-prix obtenu », grâce à l'un des mécanismes de sélection des fournisseurs suivants. On pourrait retenir l'une des solutions

suivantes dans la sélection des fournisseurs pour chaque produit semblable et en démontrer l'utilité dans le plan de gestion de produits semblables :

- libre concurrence;
- concurrence entre les fournisseurs sélectionnés;
- contrats attribués sans concurrence ou à un fournisseur exclusif.

C. Collaboration avec les fournisseurs

EN RÉSUMÉ

Faire des affaires devrait être considéré comme un privilège et non un droit. Les organismes du secteur privé qui font des achats ont beaucoup moins de fournisseurs

- Présélection des fournisseurs compétents, y compris leur reconnaissance dans l'ensemble du secteur

Les organismes du secteur privé recourent à des mesures rigoureuses d'évaluation du rendement des fournisseurs pour surveiller proactivement leur rendement et pour obtenir un bon rapport qualité-prix.

Il est essentiel de mettre en commun les mesures d'évaluation du rendement et les processus de gestion.

Toutes les parties doivent prendre part en temps opportun aux enjeux concernant les contrats et obtenir de l'information sur ces derniers

- Le client
- Le responsable des contrats
- Le fournisseur

À défaut d'une surveillance, les problèmes surgissent

- Les rapports et les résultats sont liés au processus d'achat

La gestion des contrats est synonyme de gestion des relations

Ce que nous avons constaté

Sélection des fournisseurs

Dans le cadre de ses opérations, le gouvernement achète, auprès du secteur privé, un large éventail de biens, de services et de travaux de construction. En date de décembre 2001, Statistique Canada recensait environ 2,2 millions d'entreprises au Canada. En 2002, le gouvernement a établi plus de 497 000 contrats et modificatifs contractuels avec des fournisseurs. Toutefois, il n'a pas de source centrale d'information à propos de l'ensemble de ses fournisseurs pour exercer ses activités d'achat. TPSGC gère un registre de fournisseurs qui comprend plus de 67 000 noms et d'autres ministères gèrent leur propre système

d'information sur les fournisseurs pour répondre à leurs besoins particuliers dans le domaine des achats.

En outre, le gouvernement n'a pas de système central d'information vaste et/ou facile d'accès sur le rendement des fournisseurs (et notamment sur les entreprises ou les particuliers qui ne peuvent pas, en vertu des lois, faire affaire avec le gouvernement). Par contre, le GT a constaté qu'aux États-Unis le gouvernement dispose d'une liste centrale publiée d'entreprises avec lesquelles il ne fait pas affaire.

Dans le secteur privé, les entreprises font rarement appel aux principes de la libre concurrence. En règle générale, on met en concurrence quelques fournisseurs reconnus et compétents. Même lorsque ces entreprises pratiquent la « libre » concurrence, elles exigent normalement au préalable un certain niveau de compétence.

La libre concurrence est la méthode de sélection normalement utilisée au Canada et, dans certains cas, il semble que cette méthode soit appliquée, même lorsque cela est tout à fait contraire à la logique. Bon nombre de fournisseurs estiment que la concurrence est coûteuse et nécessite trop de temps. Les fournisseurs veulent concurrencer d'autres fournisseurs compétents et être traités sur un pied d'égalité dans l'attribution des marchés publics, et ils estiment que cela s'impose pour que la concurrence soit utile autant aux fournisseurs qu'au gouvernement.

Relations

Les relations du gouvernement fédéral avec ses fournisseurs diffèrent grandement de celles du secteur privé et des autres administrations avec leurs propres fournisseurs. Les entreprises florissantes du secteur privé et les autres administrations évitent une démarche antagoniste en adoptant un principe favorisant des relations plus stratégiques avec les fournisseurs. Voilà pourquoi elles privilégient des alliances stratégiques à long terme, l'échange de l'information stratégique et une surveillance positive du rendement des fournisseurs. Ce principe permet d'améliorer continuellement le rendement et les résultats.

La recherche dans les documents universitaires révèle qu'il existe une tendance analogue dans la manière dont les organismes gèrent les relations avec leurs fournisseurs. Lorsqu'ils évoluent, les organismes misent davantage sur les accords avec les fournisseurs fondés sur l'honnêteté, l'ouverture et l'échange.

Mécanismes de règlement des différends et de recours

Les fournisseurs étaient d'avis que le mécanisme de règlement des différends dans le domaine des achats n'est pas entièrement satisfaisant. Ils recommandaient de corriger cette lacune et souhaitaient que ce mécanisme s'inspire de méthodes modernes de règlement des différends.

Il semble que les décisions du Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) soient fondées sur des normes de rectitude dans le contexte des accords commerciaux, et non sur des normes de vraisemblance dans le contexte général des achats. Dans des entrevues avec les associations de fournisseurs et avec du personnel des achats du gouvernement, le GT a entendu dire que les accords commerciaux produisaient sur les achats (en raison des décisions du TCCE) des résultats causant l'aversion au risque.

Aux États-Unis, l'ancien *General Services Board of Contract Appeals (GSBCA)* n'appliquait pas une norme de vraisemblance et a perdu les pouvoirs qui lui permettaient d'entendre les contestations portant sur les soumissions après avoir pris pendant dix ans des décisions que la plupart jugeaient déstabilisantes. Un examen des règlements américains, en ce qui a trait aux contestations portant sur les soumissions et à l'approche du nouvel organisme chargé de l'examen des achats, a permis de constater que l'agent responsable des achats est le mieux placé pour définir les besoins relatifs à l'achat et pour évaluer les compétences des soumissionnaires. Pour déposer une contestation, le plaignant doit avoir vraiment participé à la concurrence dans l'attribution du marché. Il doit aussi prouver que les décisions du responsable des achats pour une question discrétionnaire sont contraires à la raison ou que la procédure d'achat contrevenait aux lois.

Ce que cela signifie

Le gouvernement a l'obligation, envers les Canadiens, de conclure des contrats avec des fournisseurs hautement compétents, qui sont en mesure d'offrir des biens, des services et des travaux de construction dans le respect des délais et dans un souci d'économie, en plus de respecter des normes éthiques rigoureuses. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement doit connaître ses fournisseurs, établir des normes ou des compétences d'affaires et des activités de base et mesurer le rendement des contrats.

Les fournisseurs ont fait savoir qu'on n'applique pas uniformément les méthodes d'évaluation du rendement des fournisseurs dans l'ensemble du gouvernement. Cela peut être attribuable au manque d'information centralisée et facile d'accès au sujet des fournisseurs ainsi que des critères et des dossiers d'évaluation du rendement.

Le gouvernement pourrait entretenir, avec ses fournisseurs, des relations complémentaires et constructives. Autrement dit, il pourrait élaborer et encourager de meilleures relations de collaboration avec ses fournisseurs. Il doit donc réduire le nombre de fournisseurs avec lesquels il traite et établir des relations à plus long terme, dans les cas opportuns. Des contrats à plus long terme permettraient d'améliorer la collaboration avec les fournisseurs; ainsi, les deux parties obtiendraient de meilleurs résultats. Toutefois, les aspects juridiques de ce type de relation doivent rester clairs.

En outre, s'il y avait moins de fournisseurs principaux et moins de contrats à l'échelle du gouvernement, les programmes des RSE pourraient être gérés de façon plus efficace, étant donné que le gouvernement aurait un tableau complet de la situation. En outre, ces programmes pourraient être mieux ciblés, gérés et surveillés aux niveaux des fournisseurs principaux et des sous-traitants, ce qui contribuerait au succès des programmes.

Les fournisseurs ont fait observer que l'insuffisance de relations stratégiques et d'échanges d'information entre le gouvernement et les fournisseurs a une incidence sur la détermination des meilleures méthodes d'achat, sur la sélection des partenaires compétents, sur la réalisation des résultats souhaités et sur la probabilité de succès des projets complexes.

Le gouvernement doit revoir les mécanismes en place pour le règlement des différends dans le domaine des achats afin d'offrir aux fournisseurs un moyen adéquat et satisfaisant de régler les différends.

Les mesures à adopter

Sélection des fournisseurs

Dans les propositions, l'utilisation du terme « pourrait » indique qu'elles ne sont que préliminaires et qu'elles dépendent de l'issue des discussions.

C1. On pourrait présélectionner des fournisseurs hautement compétents d'après l'évolution de leur rendement, les normes professionnelles, les impératifs opérationnels ou autres impératifs essentiels, ainsi que de leur systèmes de gestion ou financiers. Pour accélérer le processus, la présélection pourrait se faire avant le lancement des appels d'offres.

C2. Pour encourager les fournisseurs à améliorer leurs normes, ces derniers pourraient être obligés, par défaut dans un délai de 24 mois, d'être détenteur d'une certification ISO appropriée, sauf si

le plan de gestion de produits semblables permet de constater qu'il existe des compétences essentielles plus appropriées.

Relations

C3. On pourrait créer des relations stratégiques à long terme avec des fournisseurs clés. Dans les cas opportuns, ces relations à long terme pourraient se fonder sur la compétence des fournisseurs, plutôt que sur des spécifications.

C4. On pourrait faire appel, pour créer des relations plus efficaces, à des mesures d'incitation au rendement, à l'analyse du rapport qualité-prix (en partageant les coûts de l'innovation et les économies), à des garanties d'affaires et à d'autres méthodes comparables.

C5. Le rendement des fournisseurs pourrait avoir une incidence sur les activités qui leur sont confiées. TPSGC pourrait élaborer des normes et des indicateurs de rendement communs pour les fournisseurs à l'intention de tous les ministères. On pourrait transmettre rapidement à TPSGC les données à ce sujet.

C6. Dans l'élaboration des indicateurs de rendement, TPSGC pourrait élaborer une méthodologie récompensant le rendement supérieur (au delà des exigences des contrats) et pénalisant le rendement insatisfaisant.

C7. Dans les cas où il existe différents contrats à long terme pour les mêmes produits semblables, on pourrait adopter une stratégie pour remanier la répartition des travaux parmi les fournisseurs.

C8. TPSGC pourrait désigner un responsable compétent qui serait habilité à faire connaître et à appliquer les sanctions imposées aux fournisseurs dans l'ensemble du gouvernement et à révoquer ces sanctions (sauf les sanctions internationales en vertu de la *Loi sur les Nations Unies*).

C9. TPSGC pourrait publier la liste des fournisseurs qui ne peuvent plus conclure de contrats avec le gouvernement.

Mécanismes de règlement des différends et de recours

C10. On pourrait adopter, pour l'ensemble du gouvernement, une méthode de règlement des différends. On relève couramment deux types de différends dans le domaine des achats : ceux qui portent

sur l'attribution des contrats et ceux qui ont trait au rendement des fournisseurs. Dans un cas comme dans l'autre, l'agent de négociation des contrats pourrait continuer d'être le premier responsable à contacter pour résoudre les différends.

C11. Pour les différends portant sur le rendement des fournisseurs, le plan de produits semblables et le contrat pourraient faire état du mécanisme à appliquer pour le résoudre.

C12. Le gouvernement pourrait examiner le mécanisme de recours pour répondre aux enjeux d'approvisionnement.

D. Les compétences

EN RÉSUMÉ

On accorde une grande importance aux compétences non techniques
- Sens aigu des affaires
- Prédisposition à l'analyse stratégique
- Esprit d'analyse

Formation portant sur les éléments de la fonction d'approvisionnement

Objectifs de rendement et mesures incitatives énergiques

Ce que nous avons constaté

Puisque toutes les propositions élaborées par le GT ont des incidences sur les ressources humaines ou sur le personnel, les compétences, le statut professionnel et le dévouement des employés, à tous les échelons, revêtent une importance prépondérante.

Le GT a constaté qu'au gouvernement du Canada, dans leurs observations, les vérificateurs attirent, depuis plus d'une décennie, l'attention sur le fait que de nombreux cadres supérieurs et responsables de programmes n'ont pas une connaissance approfondie des règles et des processus de passation des contrats.

Programme de perfectionnement professionnel et de certification

Le SCT a élaboré un programme de perfectionnement professionnel et de certification qui s'adresse aux employés exerçant leurs activités dans les secteurs des achats, de la gestion du matériel et des services immobiliers. Ce programme, qui vise à encourager les employés à se doter des compétences, des connaissances et du savoir-faire voulus, est en cours de mise en oeuvre. Le GT appuie cette initiative qui constitue un élément essentiel d'un processus d'achat amélioré.

En examinant les pratiques d'autres pays, nous avons constaté qu'aux États-Unis, les membres du personnel travaillant dans les achats doivent

justifier d'un diplôme d'études collégiales ou universitaires, ainsi que d'une formation spécialisée complémentaire. Au Royaume-Uni, il faut généralement posséder un certificat du *Chartered Institute of Purchasing and Supply (CIPS)* pour les fonctions d'achat, au gouvernement comme dans le secteur privé. En Australie, le gouvernement central et les gouvernements des États ont entériné la vaste formation exigée et offerte par les universités, les collèges et les entreprises de formation du secteur privé.

On a également constaté qu'on fera appel, à l'avenir, à des employés spécialisés dans les aspects des achats se rapportant aux politiques et à la stratégie, plutôt que dans les processus transactionnels qui existent dans de nombreux pays, dont le Canada. On a constaté que couramment, le statut inférieur attribué à la fonction des achats, de même que l'ambiguïté et les fonctions de leadership permanent semblent nuire à l'uniformité de la planification. L'un de nos contacts aux États-Unis a fait observer que dans le domaine des achats, les barèmes de rémunération du gouvernement canadien sont généralement faibles, ce qui ne permet guère d'attirer le type de professionnels que nous recherchons.

En examinant les pratiques en vigueur dans le secteur privé, le GT a constaté que les compétences professionnelles n'étaient pas obligatoires – bien qu'on insistait fortement sur les études universitaires – et qu'on reconnaissait que la formation et les compétences professionnelles étaient souhaitables.

Les responsables des achats interviewés ont fortement insisté sur la nécessité d'être reconnus en tant que professionnels et de jouer un rôle important dans la prestation des programmes. Ils souhaitent également qu'il y ait un lien entre la formation et les pouvoirs de façon à renforcer le caractère professionnel de leur fonction.

Vieillissement des effectifs

Au Canada (ainsi que dans d'autres pays), à cause du vieillissement des effectifs, nous perdrons, dans les dix prochaines années, un nombre substantiel d'employés expérimentés dans le domaine des achats. Cette perte d'employés se conjugue avec les conséquences du très faible nombre d'employés qui sont entrés en fonction dans les années 1990, pendant les travaux d'examen des programmes.

À TPSGC seulement, entre 20 et 30 p. 100 des membres de la collectivité des acheteurs seront admissibles à la retraite au cours des cinq prochaines années

Ce que cela signifie

À titre d'organisme responsable des achats, TPSGC doit élaborer un plan stratégique de gestion des ressources humaines, répondant à la nécessité de perfectionner les nouvelles compétences nécessaires, d'assurer une formation continue et de transférer l'information à une nouvelle génération d'employés. Les ministères, ainsi que leurs cadres supérieurs et leurs gestionnaires de programmes devront avoir une meilleure connaissance des achats, ainsi que de la planification, pour pouvoir appliquer le nouveau régime d'achats.

L'érosion des effectifs offre l'occasion d'attirer de nouveaux employés compétents. Ainsi, le groupe des acheteurs pourra évoluer, sans devoir faire appel à des plans de réaménagement des effectifs pour pouvoir accueillir de nouveaux employés. Pour attirer les personnes qui possèdent les compétences souhaitées, il faudra apporter des modifications aux mesures de classification et de dotation actuelles pour contribuer à faire valoir le caractère prestigieux de la profession d'acheteur, une fonction essentielle aux opérations gouvernementales.

Les mesures à prendre

Formation

Dans les propositions, l'utilisation du terme « pourrait » indique qu'elles ne sont que préliminaires et qu'elles dépendent de l'issue des discussions.

D1. Tous les employés qui exercent des pouvoirs d'achat dans le cadre de la LGFP pourraient suivre une formation adéquate dans ce secteur et dans la passation des contrats, pour acquérir les compétences nécessaires afin de prendre des décisions en connaissance de cause dans le domaine des achats.

D2. La formation traditionnelle et pratique pourrait être obligatoire, pour assurer la formation de spécialistes des achats plus compétents.

D3. TPSGC pourrait assurer cette formation en collaboration avec l'École de la fonction publique du Canada (EFPC).

D4. On pourrait faire la promotion d'autres possibilités de formation, dont le transfert des connaissances

Recrutement

D5. Les employés qui commencent à exercer la profession d'acheteur pourraient non seulement posséder les compétences voulues, mais aussi la capacité de se développer.

D6. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada pourrait modifier la classification existante des achats pour tenir compte des nouveaux profils de compétences. Ces nouveaux profils pourraient tenir compte non seulement des compétences des acheteurs, mais aussi des autres compétences non techniques liées à la planification et à la sélection stratégique.

D7. On pourrait embaucher tous les nouveaux employés dans le domaine des achats en fonction des compétences nouvelles et révisées.

E. Liste des acronymes

ARC – Agence du revenu du Canada

CIPS – Chartered Institute of Purchasing and Supply (GB)

CT – Conseil du Trésor

CY – Année civile

EF – Exercice financier (du 1er avril au 31 mars)

EFPC – École de la fonction publique du Canada

GAO – General Accounting Office (É.-U.)

GRC – Gendarmerie royale du Canada

GSBCA – General Services Board of Contract Appeals (É.-U.)

GT – Groupe de travail du secrétaire parlementaire, Examen des achats à l'échelle du gouvernement

IGM – Institut de gestion du matériel

ISO – Organisation internationale de normalisation

LGFP – Loi sur la gestion des finances publiques

MDGC – Marché en direct du gouvernement du Canada

MDN – Ministère de la Défense nationale

NIBS – Numéro d'identification des biens et services

ONF – Office national du film

RH – Ressources humaines

RIR – Retombées industrielles et régionales

RSE – Retombées socioéconomiques

SCT – Secrétariat du Conseil du Trésor

TCCE – Tribunal canadien du commerce extérieur

TPSGC – Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

VG – Vérificatrice générale

APPENDICE C

Examen des achats de l'ensemble du gouvernement : Ré-ingénierie des approvisionnements au Canada

(exposé présenté à la Conférence internationale sur les marches publics pour 2004)

Janvier 2005

EXAMEN DES ACHATS DE L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

RÉ-INGÉNIERIE DES APPROVISIONNEMENTS AU CANADA

INTRODUCTION ET MANDAT

Le 12 décembre 2003, le très honorable Paul Martin, premier ministre du Canada, a nommé l'honorable Walt Lastewka, C.P., député, comme secrétaire parlementaire du ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, chargé en particulier de l'examen des achats. Cet examen, qui est confié à un petit groupe de travail, doit permettre de déposer, d'ici décembre 2004, des recommandations à l'intention du gouvernement sur les meilleures méthodes à adopter pour réaliser les opérations d'achat dans l'ensemble du gouvernement, notamment :

- en réduisant les coûts des biens et des services achetés par le gouvernement, les coûts de la fonction d'approvisionnement de l'État et en augmentant la rapidité d'exécution des transactions;
- en améliorant l'efficacité de l'appui à la réalisation des priorités du gouvernement;
- en veillant à respecter des principes éthiques rigoureux, à effectuer des contre-vérifications efficaces et à gérer sainement les finances afin d'optimiser les ressources financières dans l'ensemble du gouvernement.

Le Groupe de travail est constitué de 14 hauts-fonctionnaires possédant une expérience vaste et approfondie des achats du gouvernement, des politiques, des opérations et de la gestion du changement, dans le secteur privé et dans le secteur bénévole. Cet examen comporte quatre éléments : la collecte des données, l'analyse et les options, les consultations et les recommandations. Dans le présent document, nous faisons le point sur la situation des activités du Groupe de travail en date de juillet 2004. À cette date, ce Groupe avait :

- réuni une vaste information statistique à propos des achats du gouvernement fédéral; examiné des rapports de vérification internes et externes; recensé et analysé les lois et les politiques applicables aux achats;
- interviewé de grandes entreprises sur leurs pratiques d'approvisionnement ; obtenu les points de vue des fournisseurs sur les achats du gouvernement; demandé l'avis de fonctionnaires;

- obtenu de l'information à propos des méthodes d'approvisionnement auprès d'autres administrations; réuni de l'information auprès des ministères chargés de la réalisation des programmes à propos de l'utilisation des achats pour produire des retombées socioéconomiques;
- consulté et obtenu de l'information des milieux universitaires.

MISE EN GARDE

Le Groupe de travail n'a pas terminé ses travaux de collecte, de recherche et d'analyse des données ou n'a pas consulté tous les intervenants dans le cadre des marchés fédéraux; ces autres travaux pourraient lui apporter plus d'information, éclaircir les situations et lui permettre de consulter de nouvelles analyses. Par conséquent, il se pourrait qu'on apporte des changements importants à ce document provisoire au moment où l'on publiera le rapport final.

ACHATS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DU CANADA

Pour les besoins de cet examen, on entend par « achats du gouvernement fédéral du Canada » les opérations d'acquisition de biens, de services et de travaux de construction (biens et services) pour 98 ministères et organismes fédéraux (sauf les sociétés d'État à vocation commerciale, de même que les opérations d'achat et de location à bail de biens immobiliers). Les achats sont assurés directement par ces ministères et organismes ou en leur nom par l'organisme d'achat des services communs du gouvernement, soit la Direction générale des approvisionnements de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Pour l'année civile 2002[1], les chiffres publiés montrent que les achats fédéraux ont donné lieu à 497 251 nouveaux contrats et modificatifs contractuels évalués à 12,7 milliards de dollars. On a aussi exécuté, grâce à des cartes d'achat, 1,6 million de transactions, évaluées à 560 millions de dollars. Le total global des opérations d'achat s'établit donc généralement à 13 milliards de dollars. Il s'agit d'une somme considérable. Durant l'exercice financier 2002-2003, le gouvernement fédéral a dépensé 170,6 milliards de dollars. La somme de 90,9 milliards de dollars a été consacrée à des subventions et à d'autres paiements de transfert aux gouvernements et à des particuliers; les frais de la dette publique se sont élevés à 37,3 milliards de dollars. On a aussi consacré

[1] Sauf indication contraire, toutes les données présentées dans ce document portent sur l'année civile 2002 et représentent les données les plus récentes publiées par le gouvernement en date du 20 août 2004.

4,7 milliards de dollars aux sociétés d'État. Le reste, soit 37,7 milliards de dollars, a été affecté aux ministères et aux organismes qui font l'objet de cet examen. Comme on peut le constater, la valeur annuelle des dépenses consacrées aux achats est supérieure à 33 % des dépenses discrétionnaires annuelles des programmes gouvernementaux.

Tableau 1 : Aperçu des achats fédéraux

	Nombre pour le gouvernement	%	*Part de* TPSGC	Valeur pour le gouvernement	%	*Part de* TPSGC
Contrats :<25 000 $	412 500	83	5 %	1,14 G$	9	20 %
>25 000 $	21 720	4	60 %	8,6 G$	67	86 %
Modificatifs	63 031	13	18 %	3 G$	24	92 %
Pour :						
Biens	311 339	63	8 %	4,47 G$	35	88 %
Services	176 005	35	9 %	7,54 G$	60	77 %
Construction	9 907	2	43 %	0,7 G$	5	84 %
Total	497 251		9 %	12,7 G$		81 %

Tableau 2 : Achats fédéraux selon la méthode de sélection des fournisseurs

	Part du gouvernement	Part des ministères	Part de TPSCG
Appels d'offres électroniques	63 %	46 %	66 %
Concurrence traditionnelle	11 %	29 %	8 %
PAC[1]	13 %	8 %	14 %
Sans concurrence	12 %	18 %	12 %

CONTEXTE LEGAL

Tous les ministres et, par extension, les organismes qu'ils dirigent, exercent des pouvoirs implicites leur permettant d'acheter des biens et des services pour s'acquitter de leur mission.

Les achats fédéraux sont régis ou visés par plus de 15 lois du Parlement et par les règlements afférents. Ces lois et règlements sont essentiels pour cet examen.

La ***Loi sur la gestion des finances publiques*** (LGFP) constitue le Conseil du Trésor (Conseil des ministres) comme gestionnaire général du gouvernement; il s'agit de la principale loi qui sous-tend toutes les activités d'attribution de contrats et l'ensemble des accords et obligations

à caractère financier connexes. Le *Règlement sur les marchés de l'État* (RME), adopté conformément à la LGFP, oblige à lancer des appels d'offres avant de conclure des contrats, sauf s'il existe des conditions particulières (par exemple, une urgence, l'intérêt public ou lorsqu'une seule personne est en mesure d'exécuter un contrat).

La ***Loi sur le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux*** fait de TPSGC l'organisme de services communs du gouvernement pour l'acquisition et la fourniture des biens (à titre obligatoire; ce ministère peut déléguer ses pouvoirs) et des services et travaux de construction (à titre optionnel). La ***Loi sur la production de défense*** attribue au ministre de TPSGC des pouvoirs exclusifs permettant d'acheter ou de faire normalement l'acquisition de fournitures de défense.[ii]

Les achats fédéraux doivent également respecter[iii] les engagements du Canada en vertu de trois grands accords commerciaux : l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA), l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (AMP-OMC) et l'Accord sur le commerce intérieur (ACI). L'ACI est l'accord le plus complet, puisqu'il s'applique à la quasi-totalité des biens (seuil de 25 000 $), des services et des travaux de construction (seuil de 100 000 $). La ***Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*** fait de ce tribunal le mécanisme officiel du Canada pour contester des appels d'offres dans le cadre des accords commerciaux.

POLITIQUES CADRES

Plus de 35 politiques différentes régissent ou peuvent déterminer les opérations d'achat. La **Politique sur les marchés** du Conseil du Trésor, qui revêt une importance prépondérante, renferme des directives complètes à l'intention des responsables des achats du gouvernement en ce qui concerne le mode de déroulement des opérations d'achat, en plus de définir les objectifs des marchés du gouvernement :

« ...permettre l'acquisition de biens et de services, l'exécution de travaux de construction, qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien. »

La **Directive sur les marchés** du Conseil du Trésor établit pour les ministres les limites essentielles dans l'attribution des contrats et définit les pouvoirs spéciaux, par exemple les limites de passation des contrats dans les cas d'urgence et pour les services spécialisés comme la fourniture du gaz et de l'hydroélectricité ou le transport.

Tableau 3 : Limites de base dans l'attribution des contrats*

	Appels d'offres électroniques	Concurrence traditionnelle	Sans concurrence
Biens : TPSGC	40 MS	10 MS	2 MS
Autres ministres**	400 KS	400 KS	40 KS
Services: TPSGC	20 MS	10 MS	3 MS
Autres ministres	2 MS	400 KS	100 KS
Construction: TPSGC	20 MS	10 MS	500 KS
Autres ministres	400 KS	400 KS	40 KS
Services d'architecture et de génie: TPSGC			
Autres ministres	2 MS	1 MS	100 KS
	40 KS	40 KS	40 KS

* Il existe aussi plus de 40 limites supérieures exceptionnelles pour certains ministres, pour des besoins précis.

** Selon les pouvoirs délégués par le ministre de TPSGC.

La **Politique sur les services communs** prévoit que les organismes de services communs comme TPSGC offrent des services aux ministères-clients pour leur permettre de réaliser leurs programmes à l'intention du grand public dans un souci de rapidité, d'efficacité et d'économie.

D'autres politiques portent sur des questions et des secteurs aussi variés que la limitation de la responsabilité des entrepreneurs, les droits de propriété intellectuelle, l'acquisition des véhicules automobiles, l'utilisation des cartes d'achat et le paiement des dépenses de voyage et de subsistance des entrepreneurs.

Politiques socioéconomiques

Dix-huit autres politiques visent à faire appel aux marchés publics pour réaliser des objectifs nationaux et socioéconomiques du gouvernement, à savoir :

- le **Programme de contrats fédéraux pour l'équité en matière d'emploi : critères d'admissibilité pour** les entrepreneurs souhaitant déposer des propositions pour les contrats dont la valeur est supérieure à 200 000 $;
- les **marchés réservés aux entreprises autochtones** : on réserve obligatoirement et sélectivement certains marchés aux entreprises

autochtones; certains ministères ont des objectifs de rendement à réaliser en passant des marchés aux entreprises autochtones;

- le **contenu canadien** (pour TPSGC seulement) : lorsque les accords commerciaux internationaux ne s'appliquent pas , les règles sur le contenu canadien peuvent limiter la concurrence pour les contrats aux fournisseurs de biens et de services canadiens;
- l'**examen des retombées socioéconomiques des achats** : cet examen vise à améliorer l'utilisation des achats dans le cadre du développement industriel et régional et dans la réalisation d'autres objectifs nationaux;
- **la construction, la réparation, le radoub et la modernisation des navires** : ces activités visent à encourager la concurrence entre les chantiers navals canadiens.

LA NÉCESSITÉ DE CHANGER

Un aspect majeur de cet examen porte sur les nombreuses opinions qui circulent à propos des achats fédéraux. On considère que le gouvernement fédéral et TPSGC en particulier, sont trop lents, sont limités par les règles, mettent l'accent sur les processus plutôt que sur les résultats, exercent des activités complexes et coûteuses, sont peu enclin au risque et gaspillent les ressources. Aux yeux de certains, le mécanisme de contestation des appels d'offres et de recours paralyse le processus d'achat. Nombreux sont ceux qui croient qu'on gaspille les fonds des contribuables et que le gouvernement obtient ce que les contrats prévoient, et non les biens ou les services dont il a besoin. On affirme constamment que le gouvernement fait preuve de favoritisme politique ou bureaucratique et on fait fréquemment observer qu'il passe des contrats à de mauvais fournisseurs, pour ensuite leur attribuer de nouveaux contrats. Les processus fédéraux sont considérés comme injustes pour les fournisseurs et excessivement antagonistes et litigieux. Depuis des années, on se livre à d'âpres débats quant à savoir si la décentralisation des approvisionnements est la méthode la plus efficace et si on devrait ou non utiliser les fonds consacrés aux approvisionnements pour réaliser d'autres objectifs du gouvernement.

À 13 milliards de dollars par an, le rendement positif ou négatif des approvisionnements peut avoir et a effectivement une incidence significative sur la « rentabilité » du gouvernement, qu'il s'agisse de mobiliser des fonds supplémentaires pour réduire le déficit fédéral, de réaffecter des fonds aux priorités de l'État ou de répondre aux

préoccupations des citoyens canadiens qui sont d'avis que les impôts sont trop élevés.

Les gestionnaires des approvisionnements doivent savoir que l'attribution des marchés publics est l'une des quatre grandes activités économiques du gouvernement.[iv] En permettant que ce levier économique majeur soit déterminé de bas en haut, par les différentes transactions, plutôt que de haut en bas, à partir d'une idée claire des priorités et des objectifs stratégiques, on en limite considérablement l'efficacité.

Bien que des dépenses de cette envergure offrent à l'évidence la possibilité de faire des économies et de réaffecter des fonds, on ne peut pas réaliser cette possibilité sans adopter une orientation générale ni responsabiliser les ministères, ce qui n'existe manifestement pas, au Canada.

Comme dans tous les autres pays, les contribuables surveillent attentivement les décisions prises dans les opérations d'achat; ces opérations d'achat constituent des indicateurs clés concrets de la responsabilisation du gouvernement. Ces dernières années, les détails de certains cas de mauvaise gestion présumée du gouvernement et de gestion inadéquate des fonds publics ont attiré considérablement l'attention du grand public. Il est évident que le gouvernement devra de plus en plus rendre compte de ses décisions.

Or, le gouvernement ne peut pas s'améliorer comme entité, ni-même subsister, s'il ne gère pas ses activités comme une entité. Tel est le défi que le Groupe de travail doit relever en réalité.

CONSTATATIONS

Données

Le Groupe de travail a amorcé son examen en recherchant des données pertinentes sur tous les aspects des achats du gouvernement. Il a aussitôt constaté que dans le meilleur des cas, il ne disposerait que de données partielles pour son analyse. En date du 20 août 2004, les données les plus récentes sur les achats de l'ensemble du gouvernement portaient sur l'année civile 2002. En outre, ces données ne sont compilées qu'une fois par an. Il n'est pas possible de comprendre, et encore moins de gérer les achats alors que les données essentielles datent d'il y a plus de 18 mois.

Les données sont incomplètes. Dans les rapports établis pour l'ensemble du gouvernement, on sous-estime le nombre de transactions; ces rapports sont incomplets pour ce qui est de la valeur des activités; par conséquent,

ils ne permettent pas d'analyser et de gérer les contrats.[x] Par exemple, les rapports font état du nombre total et de la valeur estimative des offres à commandes[2] établies (essentiellement par TPSGC), mais non du nombre réel de commandes subséquentes et de leur valeur individuelle ou totale. En excluant les contrats des sociétés d'État, les rapports consolidés du gouvernement ne tiennent pas compte des contrats de construction attribués par Construction de Défense Canada (1951) Limitée pour le compte du ministère de la Défense nationale (1 465 contrats représentant 336,8 millions de dollars en 2002/2003); toutefois, ces rapports tiennent compte de 590 contrats évalués à 46,9 millions de dollars et passés par le ministère de la Défense ou par TPSGC en 2002.

Enfin, les données ne sont pas exactes. Malheureusement, les exemples sont nombreux : en août 2004, le Groupe de la vérification interne de TPSGC a diffusé la première version provisoire d'un rapport de vérification portant sur les achats dont la valeur est faible (moins de 25 000 $), dans lequel il relève de nombreuses inexactitudes dans plusieurs secteurs de la saisie des données.

LES ACHATS DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Le Groupe de travail a interviewé les représentants de 17 grandes entreprises privées afin de connaître les méthodes d'approvisionnement qu'elles appliquent pour répondre à leurs propres besoins. Ces entreprises ont parlé de thèmes communs : la difficulté de réussir sur un marché de plus en plus mondialisé, l'impératif constant de la concurrence dynamique au Canada et à l'étranger, la nécessité d'être très attentif aux besoins, aux exigences et aux attentes des clients, et l'impératif constant de faire fructifier au maximum l'avoir des actionnaires.

La plupart des entreprises interviewées ont noté une évolution significative de leurs opérations d'approvisionnement et ont renoncé à la décentralisation et à la prise de décisions locales. Elles considèrent plutôt que les approvisionnements constituent une fonction institutionnelle *pour l'entreprise,* et non pour les différentes divisions ou les divers centres de profit. La fonction des approvisionnements est plutôt largement reconnue comme un centre de profit en soi, auquel la direction doit être

---

[2] Les offres à commandes définissent les clauses et les conditions pré-établies, dont les prix, selon lesquelles les fournisseurs vendent leurs biens et leurs services au gouvernement, sans toutefois leur garantir de volume d'activités; on crée un contrat lorsqu'on passe effectivement une commande (la « commande subséquente »).

très attentive et que l'entreprise doit avoir la volonté d'améliorer continuellement.

La fonction des approvisionnements est le fief des spécialistes de l'entreprise qui travaillent à la réalisation d'objectifs institutionnels connus et compris. . Le Groupe de travail a entendu parler à maintes reprises des avantages de la normalisation au niveau institutionnel, grâce à des contrats cadres à long terme que les entreprises mettent attentivement au point avec leurs fournisseurs pour améliorer constamment la situation des achats. Les entreprises consultées ont précisé que c'est un privilège, et non un droit de faire affaire avec elles. Les fournisseurs doivent déployer des efforts considérables pour mériter et conserver ce privilège; dans le contexte des entreprises, les fournisseurs n'obtiennent pas de contrats sur le marché libre. Les entreprises qui concluent avec quelques fournisseurs des alliances stratégiques à long terme récoltent des avantages significatifs, en partageant avec eux l'information commerciale et en améliorant continuellement le rendement et les résultats.

Enfin, le Groupe de travail a entendu parler à maintes reprises de l'obligation absolue d'avoir de l'information de gestion de qualité : mesures de rendement institutionnel grâce à des indicateurs de base, comparaisons constantes avec d'autres entreprises et mesures de rendement continu incorporées dans les activités.

POINTS DE VUE DES FOURNISSEURS

Parce qu'il y a plus de 67 000 fournisseurs potentiels inscrits rien qu'auprès de TPSGC et plus de deux millions d'entreprises individuelles au Canada, le Groupe de travail n'a pas pu, jusqu'à maintenant, procéder à une vaste collecte de l'information auprès des différents fournisseurs. Il a plutôt demandé l'avis de 13 associations sectorielles dont les membres sont des fournisseurs du gouvernement fédéral. En outre, il a profité des discussions entre la collectivité des fournisseurs et la Direction générale des approvisionnements de TPSGC, qui se consacre à un vaste programme de renouvellement de ses méthodes et processus d'achat. Il est évident que les fournisseurs seraient très favorables au changement.

Au niveau des *transactions* (soit les différentes opérations d'achat), les fournisseurs s'inquiètent de la lenteur du processus des achats, de la complexité du système d'approvisionnement, du manque d'uniformité dans les méthodes du gouvernement, de l'absence de normalisation des biens et des services que le gouvernement achète, de l'hésitation du gouvernement à présélectionner les soumissionnaires intéressés et des retards dans les processus d'approbation du gouvernement. Ils notent

l'absence générale, au gouvernement, d'outils et de méthodes normalisés.

Nombreux sont les fournisseurs qui ont fait des commentaires sur l'absence de relations *stratégiques* entre le gouvernement et les fournisseurs et du manque général d'équité et de transparence. Ils considèrent que les opérations d'approvisionnements du gouvernement mettent l'accent sur les intrants, les tâches et les spécifications, plutôt que sur les résultats. Ils suggèrent au gouvernement de rechercher des moyens permettant de fixer des limites raisonnables dans la concurrence qui s'exerce, en s'inquiétant de constater que (i) les fournisseurs qualifiés ne sont ni reconnus, ni récompensés et que (ii) il est nécessaire que le principe de la concurrence soit rentable pour les entreprises, en mettant en concurrence les entreprises qualifiées et sélectionnées seulement. La plupart font observer à ce sujet qu'il n'existe pas de mécanisme utile pour l'évaluation du rendement des fournisseurs, ni de mécanisme satisfaisant pour résoudre les différends.

Enfin, certains fournisseurs constatent l'absence de compétences internes (au gouvernement) dans les secteurs d'activité et les biens et services et notent que le gouvernement doit se doter d'un centre de connaissances ou d'excellence.

POINTS DE VUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le Groupe de travail continue de demander des avis dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Jusqu'à maintenant, il a concentré ses efforts parmi les acheteurs : 170 employés de nombreux ministères ont pris le temps de faire des commentaires et des suggestions.

Les suggestions selon lesquelles le gouvernement devrait normaliser ses politiques et procédures d'achat dans l'ensemble sont claires. La proposition selon laquelle le gouvernement devrait réformer le Tribunal canadien du commerce extérieur ou créer un nouveau mécanisme de règlement des différends est moins claire pour les lecteurs étrangers ou qui n'appartiennent pas au milieu des acheteurs fédéraux : pour la fonction publique, cela équivaut à réclamer l'application moins rigoureuse des règles dans le domaine des approvisionnements, qui insistent trop sur la concurrence et sur les processus, au détriment de la satisfaction des besoins opérationnels du gouvernement. Lorsque les fonctionnaires notent qu'il faut accroître les seuils pour le champ d'application de l'ALENA, ils réclament une réduction du délai de diffusion publique de 40 jours exigé par l'ALENA pour les marchés attribués en régime de concurrence plutôt qu'un changement dans les exigences du processus. (Comme nous l'avons déjà fait observer,

l'Accord sur le commerce intérieur, qui est tout aussi exigeant, a un champ d'application plus vaste que l'ALENA.)

Il semble que les fonctionnaires souhaitent qu'on fasse appel à une méthode d'approvisionnement fondée sur les résultats, en faisant des compétences et de la capacité les principaux critères de sélection des fournisseurs et en s'en remettant beaucoup moins à des spécifications complexes pour les produits ou les services. Pour effectuer ce changement, il faudrait également que le gouvernement reconnaisse que l'activité d'approvisionnement est beaucoup plus qu'une fonction administrative. Voilà pourquoi les fonctionnaires souhaitent qu'on reconnaisse les spécialistes des approvisionnements comme des professionnels, portant un titre officiel, et qu'on prévoie un processus de formation externe (dans les universités et les collèges) uniforme dans l'ensemble, pour les spécialistes des approvisionnements.

Le Groupe de travail continue de réunir plus d'information auprès de la fonction publique, grâce à un sondage qui a été adressé à tous les ministères et organismes. Ce sondage, qui insiste sur les points de vue organisationnels plutôt que sur les points de vue individuels, porte sur l'éventail complet des opérations d'achat, soit aussi bien les données sur les activités que la définition des méthodes d'approvisionnement efficaces et les objectifs à réaliser, des questions précises comme les achats pour la réalisation des objectifs socioéconomiques et les orientations à adopter éventuellement. Toutefois, ce sondage était accompagné de demandes de renseignements comparables pour d'autres besoins du gouvernement; les réponses ont été retardées par des problèmes techniques, et à la mi-août, le Groupe de travail n'avait pas pu commencer l'analyse des données.

OBJECTIFS SOCIOÉCONOMIQUES

On sait généralement qu'au gouvernement, la fonction d'approvisionnement est un moyen adéquat à utiliser pour réaliser les objectifs socioéconomiques de l'État. Le secteur public n'est pas unique à cet égard. De nombreux organismes d'approvisionnement du secteur privé reconnaissent l'utilité de collaborer avec des « fournisseurs diversifiés », même s'ils doivent payer un supplément de prix à court terme, pour promouvoir leur développement, ce qui témoigne d'une tendance sur la voie de la responsabilité sociale des entreprises (et non, soit dit en passant, pour se distinguer sur le marché et conquérir un avantage sur la concurrence).

Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement fédéral du Canada a environ 18 politiques distinctes qui visent à faire appel aux achats pour réaliser des objectifs socioéconomiques. Pour le Groupe de travail, le débat qui se poursuit en ce qui concerne la priorité à attribuer aux besoins opérationnels précis des ministères ou des organismes ou à des objectifs socioéconomiques soulève le principal problème à cet égard. Ce débat est mis en relief par la Politique sur les marchés du gouvernement, qui précise que :

« Les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intègre, et ils doivent :

a) résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable des fonds publics;

b) donner la primauté aux besoins opérationnels;

c) favoriser le développement industriel et régional à long terme et les autres objectifs nationaux pertinents, dont le développement économique des Autochtones;

d) être conformes aux obligations de l'État aux termes de l'*Accord de libre-échange nord-américain*, de l'*Accord relatif aux marchés publics – Organisation mondiale du commerce*, et de l'*Accord sur le commerce intérieur*. »

On constate d'emblée qu'il faudrait éventuellement faire des compromis ou que des conflits risquent de surgir entre ces objectifs. Il faut aussi tenir compte de l'importance des sommes que le gouvernement devrait consacrer à la réalisation des objectifs socioéconomiques en faisant appel aux achats, ainsi que des contribuables, qui devront en définitive payer la note. Bien que certains soutiennent qu'il ne coûte rien de faire appel aux achats pour réaliser les objectifs socioéconomiques, rien ne le justifie dans les faits. En réalité, le gouvernement n'a pas de source générale de données ni de mécanisme pour mesurer les liens entre les politiques socioéconomiques et environnementales et les achats d'une part et, d'autre part, les coûts et les avantages relatifs.[3] En outre, le Groupe de travail a demandé ce type d'information à plusieurs ministères chargés de programmes et responsables de certains programmes de la politique socioéconomique et n'a pas pu consulter de données pertinentes.

---

[3] Cette analyse doit se dérouler dans les deux sens, à savoir, la mesure dans laquelle les décisions et les activités d'achat sont favorables *ou contraires* aux *autres* objectifs nationaux..

Faute de renseignements concrets sur les résultats et les coûts dans ce domaine, le Groupe de travail tâche essentiellement de recenser les grands indicateurs économiques dans ce secteur plutôt que les particularités des différentes politiques.

VÉRIFICATION

Le Groupe de travail n'a pas constaté l'existence d'une stratégie adoptée pour l'ensemble du gouvernement dans la vérification interne des opérations d'approvisionnement. Les vérifications et les examens internes effectués depuis 1996-1997 répondaient à des besoins de gestion interne et portaient essentiellement sur l'application des règles et des processus établis. Les problèmes relevés et les recommandations formulées pour les améliorations à apporter portaient sur un large éventail de questions, par exemple : la délégation des pouvoirs dans l'attribution des contrats; les critères d'évaluation des propositions et de sélection des entrepreneurs dans les appels d'offres; la justification des décisions consistant à ne pas lancer d'appels d'offres; les précisions à apporter aux responsabilités relatives à l'administration et à la gestion des contrats et l'exercice de ces responsabilités; la nécessité d'améliorer l'information enregistrée sur les contrats, ainsi que la mise à jour de la documentation versée dans les dossiers; l'application du Règlement sur les marchés de l'État et des politiques en la matière; les liens entre l'information sur les dépenses et les contrats correspondants; la démonstration insuffisante ou non décrite de l'optimisation des ressources financières; les contrôles financiers insuffisants pour vérifier les trop-payés et le nombre exagéré de modifications; ainsi que la nécessité d'améliorer la formation du personnel affecté aux achats.

Le Groupe de travail a également analysé les vérifications faites par huit ministères sur l'utilisation des cartes d'achat (depuis 1997-1998). Certaines constatations se rapportaient à la nécessité de recourir plus massivement aux cartes d'achat (afin de réduire le coût des transactions), de préciser les fonctions et les attributions, d'améliorer la formation et la sensibilisation, de surveiller les programmes et la mesure du rendement, et de mieux recenser les immobilisations nouvelles.

Le Groupe de travail a aussi examiné les points de vue plus stratégiques exposés dans 23 rapports de vérification établis depuis 1982 par le Bureau du vérificateur général (BVG), agent du Parlement et dont la mission consiste à vérifier les opérations du gouvernement et à donner de l'information permettant au Parlement de tenir le gouvernement responsable de la gestion des fonds publics. Le BVG constate clairement que les fonctions et les attributions des différents ministères et

organismes dans les activités d'approvisionnement dans l'ensemble du gouvernement ne sont pas claires et a suggéré d'accentuer l'examen et l'analyse des besoins, ce qui constitue une fonction essentielle pour les services communs d'approvisionnement , entre autres afin de faire une distinction entre les « souhaits » et les « besoins ». En faisant observer qu'il est nécessaire de veiller à respecter les politiques et les règles du gouvernement et de s'assurer que les activités respectent le critère de l'examen public, le BVG fait souvent des commentaires sur le recours insuffisant à la concurrence pour répondre aux attentes du gouvernement ou de l'opinion publique.[4]

La nécessité d'améliorer les rapports sur le rendement, pour étayer les conclusions quant à savoir si le rendement des approvisionnements s'améliore ou se détériore ou si les objectifs souhaités sont atteints et pour veiller à ce qu'on dispose de données crédibles et pertinentes pour gérer les opérations, est une autre préoccupation fréquente du BVG. Grâce à l'amélioration de ces rapports, le gouvernement pourrait mieux résoudre les problèmes d'optimisation des ressources financières (par exemple, en s'assurant qu'on répond aux impératifs imposés au gouvernement pour réduire sa taille et ses coûts et pour démontrer que l'on fait fructifier les sommes dépensées, en harmonisant la qualité des résultats, les processus à appliquer et les obligations dont on doit s'acquitter en vertu des lois).

Le vérificateur général a également fait observer qu'il est nécessaire d'améliorer les mécanismes de recours pour l'ensemble des fournisseurs et de réduire la durée des cycles (soit le temps qu'il faut compter pour mobiliser des fournisseurs et pour répondre aux besoins opérationnels précis du gouvernement.)

AUTRES PROBLÈMES

Concurrence

Selon le principe essentiel des marchés publics, la libre concurrence est **le** moyen qui permet de faire fructifier les fonds des contribuables consacrés aux achats. Par contre, aucune entreprise privée interviewée ne fait appel à la libre concurrence. Si la libre concurrence équivaut au

---

[4] Le Groupe de travail note à ce sujet une divergence d'opinion de longue date entre le vérificateur général et le gouvernement en ce qui concerne la définition de la notion de « concurrence ». Par exemple, si le gouvernement diffuse ouvertement et équitablement un projet de marché et qu'il ne reçoit qu'une seule proposition qui répond aux critères fixés, selon le vérificateur général, le processus et le contrat attribué ne sont pas concurrentiels.

meilleur rapport qualité-prix, il semble que ces entreprises ne fassent pas fructifier au maximum leurs opérations d'approvisionnement – ou qu'il existe une autre méthode qui permettrait au gouvernement d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix.

Voici la définition canadienne du meilleur rapport qualité-prix : « *la combinaison de prix, de valeur technique et de qualité, tel que déterminé par l'autorité contractante avant l'appel d'offres et tel que prévu par les critères d'évaluation de l'appel d'offres et qui sert de fondement à l'évaluation et à la négociation entre les acheteurs et les vendeurs pour conclure une entente en vue d'un achat et d'une vente raisonnable.* » Cette définition ne prévoit évidemment pas qu'on doit tenir compte, dans la notion de « meilleur rapport qualité-prix », d'objectifs distincts des objectifs des marchés publics. Effectivement, l'objectif des marchés publics évoqué auparavant permet de faire clairement le choix entre « *la meilleure valeur, ou, le cas échéant, l'équilibre optimal d'avantages pour la Couronne et le peuple canadien.* »

Les entreprises affirment qu'elles font fructifier leurs opérations d'approvisionnement en cultivant, en développant et en soignant des relations professionnelles étroites avec leurs fournisseurs. Dans l'environnement « normal » des marchés publics, caractérisé par la libre concurrence, la contestation des appels d'offres et l'aversion pour le risque, il est difficile de profiter d'autant de souplesse. Selon la méthode traditionnelle d'appel d'offres du Canada, fortement influencée depuis 1994 (année de l'entrée en vigueur de l'ALENA) par le Tribunal canadien du commerce extérieur, on considère que la libre concurrence constitue le principe essentiel des marchés publics, ce qui semble incohérent et ce qu'il faut réexaminer. Il est évident que la libre concurrence n'est ni le meilleur moyen ni même le seul moyen d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Il s'agit alors de savoir si le gouvernement recherche vraiment le meilleur rapport qualité-prix.

Équité

La nécessité et l'obligation d'être « équitable » constituent quasiment une autre devise des marchés publics. À nouveau, dans le contexte canadien, la politique sur les marchés prévoit que « *Les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intègre, et ils doivent constituer une dépense* ***équitable*** *des fonds publics* ». Cette politique ne précise pas envers qui on doit être équitable, ni comment mesurer l'équité.

Le Groupe de travail considère qu'il s'agit d'une question qui nécessite une analyse mûrement réfléchie. Il existe beaucoup trop de conflits

évidents entre l'« équité » pour les différents participants aux opérations d'approvisionnement pour qu'on laisse le soin à certaines personnes de définir cette notion dans la pratique. Les participants comme les intervenants doivent connaître le sens que l'on donne à la notion d'« équité » dans le contexte des marchés publics pour pouvoir régir leurs activités en conséquence.

Transparence

Au Canada, les marchés fédéraux se fondent sur des règles. Il est essentiel, pour l'intégrité et la transparence du processus, que tous les intervenants aient facilement accès à l'ensemble des règles qui peuvent s'appliquer dans des situations précises. Le Groupe de travail a constaté que ce n'est pas le cas. Cette conclusion a été confirmée par des discussions avec des employés responsables des approvisionnements dans la fonction publique, qui ne peuvent pas trouver l'information nécessaire, qui constatent des recoupements et, parfois, qui reçoivent des renseignements et des conseils différents ou qui doivent être en mesure de prendre des décisions qui peuvent donner lieu à des méthodes d'approvisionnement très différentes dans les circonstances données. Selon le Groupe de travail, il n'est ni admissible, ni transparent de s'attendre à ce que les acheteurs ou les fournisseurs doivent chercher ces renseignements essentiels.

Renouvellement des acquisitions

En 2003, TPSGC a procédé à un examen approfondi de ses fonctions de services communs dans le domaine des approvisionnements. L'étude réalisée a confirmé qu'il existe de nombreux secteurs dans lesquels on peut apporter d'énormes améliorations, et en particulier dans lesquels il faut remplacer, par des méthodes normalisées, un nombre considérable de marchés sur mesure. Pour donner suite à cette étude, on a lancé le renouvellement des acquisitions, qui reprend et étoffe différentes initiatives, par exemple :

- la création du Marché en direct du gouvernement du Canada (MDGC), service électronique qui permettra aux employés d'acheter des biens et des services communs grâce à des catalogues approuvés et faciles d'accès[5];

---

[5] Il est facile de prévoir que le MDGC deviendra un portail unique, sur lequel tous les ministères pourront lancer n'importe quel type d'opération d'achat (soit aussi bien des commandes dans le cadre de contrats passés dans l'ensemble du gouvernement que la sélection

- l'élaboration d'un vaste cadre de gestion des besoins par catégories et des examens précis sur ces besoins par catégories, , pour connaître la méthode la plus pertinente et efficace permettant d'acheter certains biens et services (on procède actuellement à des examens initiaux pour les ordinateurs de bureau, les logiciels et le mobilier);
- la normalisation des instruments d'achat pour les opérations dont la valeur est faible.

Ressources humaines

Le travail de la fonction publique devient de plus en plus complexe et s'accélère constamment; une fonction publique vigoureuse est essentielle au mieux-être social, politique et économique du pays et indispensable pour assurer la qualité de la vie des Canadiens et des Canadiennes. Or, dans cinq ans, 21 % des employés qui se consacrent aux approvisionnements, à la gestion du matériel et aux services immobiliers partiront à la retraite. En outre, dans leurs rapports, le vérificateur général et les vérificateurs internes critiquent constamment la fonction d'approvisionnement au gouvernement; leurs critiques s'adressent souvent aux gestionnaires, qui, selon les rapports, ne connaîtraient pas les méthodes d'approvisionnement ou ne s'en préoccuperaient pas.

Dans une certaine mesure, on peut résoudre ces problèmes grâce à une formation efficace – pour offrir des perspectives professionnelles et accroître l'attrait de la fonction publique comme employeur. Il existe un nouveau Programme de perfectionnement professionnel et de certification pour la collectivité des spécialistes en approvisionnement, de la gestion du matériel et des biens immobiliers. De nombreux ministères ont des programmes internes de formation, qui sont réalisés par leurs propres employés ou par des entreprises privées.

Or, cette formation et cette certification sont souvent optionnelles pour les employés, et à l'heure actuelle, il n'est pas expressément obligatoire de suivre un programme de perfectionnement professionnel pour devenir spécialiste en approvisionnement. Cette situation est comparable aux pratiques en vigueur dans le secteur privé : les entreprises interviewées ont reconnu que la formation et les compétences professionnelles sont importantes, mais que les titres professionnels obligatoires ne sont pas généralisés. Par contre, d'autres pays insistent considérablement sur la formation et la certification. (Le Groupe de travail est en train d'évaluer

---

d'articles dans des catalogues approuvés, la mise en concurrence immédiate de fournisseurs présélectionnés ou la passation de marchés complexes sur mesure).

les méthodes des États-Unis, de l'Australie, du Royaume-Uni et du Chartered Institute of Purchasing and Supply.)

Toutefois, la formation ne permet pas de répondre aux impératifs croissants du gouvernement et de la collectivité des acheteurs elle-même, qui ont besoin d'une meilleure méthode professionnelle et d'une plus grande reconnaissance; ces impératifs sont les mêmes partout ailleurs dans le monde.

Politiques

On « sait » depuis quelques années (comme l'a confirmé le Groupe de travail dans ses contacts avec le personnel des achats) que la politique cadre des marchés fédéraux est complexe et qu'elle n'est pas bien comprise. Lorsque les spécialistes des approvisionnements possèdent les connaissances nécessaires, ils doivent souvent travailler avec du personnel opérationnel qui n'a pas ces connaissances, qui ne comprend pas le déroulement des opérations d'achat et qui a des attentes irréalistes ou impossibles à satisfaire.

La politique cadre évolue depuis de plusieurs années avec de nombreux facteurs comme les décisions du Tribunal canadien du commerce extérieur, les rapports du vérificateur général, les rapports de vérification interne et certains dossiers problématiques qui sont sans doute symptomatiques des lacunes relevées dans le processus ou dans la structure de contrôle.

La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et ses nombreux appendices sur différents thèmes liés aux approvisionnements constituent le principal document de la politique sur les approvisionnements. Les ministères peuvent également élaborer leurs propres politiques et procédures, à la condition de ne pas contredire les politiques du Conseil du Trésor. Le Guide des approvisionnements, élaboré à l'intention de TPSGC comme organisme de services communs, est un exemple de document que d'autres ministères ont tendance à utiliser dans leurs propres opérations d'achat.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en train d'examiner une série de politiques dans le contexte d'autres mesures visant à renforcer la gestion du secteur public. Les membres du Groupe de travail suivent le processus d'élaboration des politiques. Voici les secteurs des politiques dans lesquels le Groupe de travail a constaté des lacunes à l'heure actuelle ou le besoin d'être renforcé:

- une politique sur le rendement des fournisseurs pour l'ensemble du gouvernement;
- une politique de gestion des risques dans le domaine des approvisionnements;
- une politique sur la collecte et le compte rendu des données pertinentes sur les approvisionnements .

AUTRES ADMINISTRATIONS

Le Groupe de travail examine à l'heure actuelle les méthodes d'approvisionnements d'autres administrations. Bien qu'il ait réuni beaucoup d'informations, l'analyse des différentes administrations et l'étude comparative (entre les administrations et par rapport au contexte canadien) ne sont pas suffisamment avancées pour permettre de faire des observations significatives.

POINT DE VUE DES MILIEUX UNIVERSITAIRES

Le Groupe de travail a examiné un échantillon représentatif de données récentes émanant de 38 sources universitaires faisant autorité, en recherchant les thèmes, les sujets et les faits communs qu'on retrouve dans les exposés et les analyses actuels et que les milieux universitaires internationaux jugent importants; le Groupe de travail s'est intéressé aux liens avec les autres données réunies, par exemple dans les entrevues avec les acheteurs du secteur privé, à la validation des thèmes et des faits recensés grâce à l'expérience collective de ses membres et aux sujets à utiliser éventuellement dans la collecte des données, la consultation et les rapports dans le domaine des approvisionnements . Bien qu'il ne soit ni exhaustif, ni complet, cet examen semble révéler l'opinion actuelle des milieux universitaires.

Pour son rapport final, le Groupe de travail prévoit une évaluation plus complète du point de vue des milieux universitaires, en reproduisant les citations et en donnant les crédits appropriés. Entre-temps, il est évident que l'analyse universitaire des opérations d'approvisionnement du gouvernement et des entreprises confirme les avantages des « pratiques courantes » générales appliquées par les entreprises qui connaissent du succès. En outre, il semble qu'on s'entende généralement pour dire que pour transformer la structure des approvisionnements du gouvernement en une activité institutionnelle stratégique efficace et efficiente, le processus d'approvisionnement doit être bien encadré et facilité grâce à des fonctions et à des règles claires. En outre, les achats devraient constituer une activité de planification horizontale intégrée dans le processus budgétaire pour les opérations ministérielles. Une méthode fondée sur les biens et les services permet de gérer l'offre et la demande

avec efficience et efficacité, en adaptant les pratiques de gestion des clients et des fournisseurs selon les biens et les services. Enfin, le Groupe de travail n'a pas été étonné de constater que les universitaires insistent pour dire qu'une gestion perfectionnée de l'information, la mesure du rendement et les ressources humaines sont essentielles au professionnalisme des approvisionnements et à l'amélioration continue.

CONCLUSIONS

Au Canada, les activités d'approvisionnement du gouvernement fédéral sont saines; toutefois, on peut améliorer considérablement la méthode fédérale et la gestion des approvisionnements. En particulier, le Groupe de travail croit que le gouvernement devrait :

- gérer les approvisionnements de façon globale pour l'ensemble du gouvernement;
- préciser clairement les objectifs à atteindre et le prix à payer en contrepartie;
- établir des fonctions et des obligations de compte rendu claires pour tous les intervenants;
- adopter des méthodes d'approvisionnement fondées sur la gestion des besoins par catégories ;
- adopter une nouvelle méthode pour les relations avec les fournisseurs et pour leur développement;
- améliorer l'efficience et l'efficacité grâce à une meilleure méthode de contestation des appels d'offres et de règlement des différends;
- normaliser et simplifier les processus;
- créer des processus et des outils simplifiés et en rendre l'application obligatoire;
- affecter et gérer des ressources suffisantes (compétences, fonctions et budgets) pour assurer l'efficacité des services *dans l'ensemble du gouvernement*;
- améliorer l'information sur les achats dans l'ensemble du gouvernement.

Dans la prochaine phase de ses travaux, le Groupe de travail élaborera des constatations détaillées et évaluera les incidences de ces constatations sur les approvisionnements du gouvernement. Il pourra ainsi établir des propositions précises d'intervention qui, lorsqu'elles seront publiées au début de septembre, seront utilisées dans les vastes consultations qui seront organisées avec les différents intervenants dans le secteur des approvisionnements au Canada : les contribuables, les politiciens, les fournisseurs, les groupes d'intérêts spéciaux, les

ministères et organismes opérationnels, les organismes centraux et la collectivité des acheteurs.

RENVOIS

[i] Le Préavis d'adjudication de contrat (PAC) permet aux ministères et aux organismes de diffuser, pendant au moins 15 jours civils, un préavis pour faire savoir à l'ensemble des fournisseurs qu'ils ont l'intention d'attribuer des marchés de biens, de services ou de travaux de construction à des entrepreneurs présélectionnés. Si aucun autre fournisseur ne dépose, pendant le délai de diffusion du PAC, un énoncé de qualités répondant aux exigences de ce PAC, on considère que les exigences de la politique sur les marchés du gouvernement en ce qui a trait à la concurrence sont respectées. Si d'autres fournisseurs intéressés déposent des énoncés de qualités pendant le délai de diffusion de 15 jours civils et respectent les exigences exprimées dans le PAC, le ministère ou l'organisme visé doit lancer un appel d'offres complet dans le cadre du service électronique d'appels d'offres du gouvernement ou grâce à des moyens traditionnels, pour attribuer le contrat.

[ii] Le Canada est l'un des rares pays dans lesquels un organisme d'approvisionnement s'occupe des marchés civils et militaires.

[iii] Le Canada s'acquitte de ses obligations en vertu des accords commerciaux grâce à des lois. Toutefois, traditionnellement, dans le contexte des approvisionnements, les accords commerciaux sont cités distinctement des autres lois du Parlement.

[iv] Thai, Khi V., Public Procurement Re-Examined : Journal of Public Procurement, volume 1, numéro 1, 9-50.

[v] Il y a deux réserves importantes à exprimer à ce sujet :

a) TPSCG publie en continu tous les contrats qu'il attribue, qu'elle qu'en soit la valeur, sur un site Internet (www.contractscanada.gc.ca); normalement, tous les contrats attribués sont diffusés sur ce site pendant un délai de 30 jours à partir de la date de leur attribution;

b) conformément à un engagement adopté dans son budget de février 2004, le gouvernement se prépare à publier de l'information sur tous les contrats de plus de 10 000 $ sur un ou plusieurs sites Web. Lorsqu'elle sera mise en œuvre, cette mesure aura pour effet d'accroître le volume d'information appartenant au domaine public. Au moment d'écrire ces lignes,

le Groupe de travail attendait de savoir si cette information sera disponible pour une analyse générale et continue.

Bibliographie

Accenture Government Executive Series. *High-Performance Strategies Sourcing: Reinventing Government Procurement.* USA: Accenture, 2004.

Aguirre, DeAnne, Vinay Couto, Chris Disher and Gary Neilson. *Shared Services: Management Fad or Real Value?* USA: Booz, Allen & Hamilton Inc., 1998.

Albrecht, Johan. "Policy instruments and incentives for environmental R&D: a market-driven approach". *Fondazione Eni Enrico Mattei.*1999. <http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/WP1999-017.htm>.

Allen, James. *Responsible Value Chain: What are you accountable for?* World Economic Forum Annual Meeting: Governors of the World Economic Forum for Food, Beverage, Retail and Consumer Goods, 22 January 2004. <http://www.bain.com/bainweb/PDFs/cms/Marketing/value_chain_accountability.pdf>.

Alton, Sabrina "Understanding Government Procurement Liberalization in Canada and its Implications for the Federal Procurement Process" Master's thesis. Carleton University, 2004.

Anderson, Helen and Johan Lilliecreutz. "The Challenge in Supply Chain Innovation." 19th Annual IMP Conf., Sept. 2003, Lugano.

"Applications of the contingent valuation method in developing countries". *FAO Economic and Social Development Papers.* 2000. Food and Agriculture Organization of the United Nations Website. 30 Aug 2004. <http://www.fao.org/DOCREP/003/X8955E/x8955e01.htm>.

Arrowsmith, Sue. "Public Procurement: An Appraisal of the Uncitral Model Law as a Global Standard." *International and Comparative Law Quarterly* 53 (Jan. 2004): 17-46.

Atkinson, Paul, and Paul van den Norrd. *Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis.*8 Feb 2001. OECD Economics Department Working Paper No. 285, ECO-WKP (2001) 11. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/39/1891839.pdf>

Australian Public Procurement and Construction Council. *National Procurement Reform Principles.* Deakin: Australian Procurement and Construction Council Inc., 2003.

Bartels, Andrew. *Organizing The Procurement Function – What to Centralize, What to Decentralize.* Cambridge: Forrester Research, Inc., 2004.

Beer, Michael and Nitin Nohria. "Cracking the Code of Change". *Harvard Business Review on Turnarounds.* Boston: Harvard Business School Press, 2001.

"Best Practices in Procurement." *Achieving Supply Chain Excellence through Technology.* 7 Jan. 2004. <http://www.ascet.com/documents.asp?d_ID=1087>.

"Buying Smart: State Procurement Saves Millions." *NASPO: National Association of State Procurement Officials.* 2 Jan. 2004. <http://www.naspo.org/whitepapers/buyingsmart.cfm>.

CABiNET. "Professional Services Review." Draft Discussion Topics. 13 Jan. 2004.

Cali, James F. *TQM for Purchasing Management.* USA: McGraw-Hill Inc.,1993.

Canada. *Background documents relating to the history of Supply and Service Canada.*

Canada. Department of Defence Production. *Department of Defence Production: program review submission 1968-69.* Ottawa: Dept. of Defence Production, 1968.

Canada. Department of Defence Production. *Reorganization of Defence Production: establishment review 1967-68.* Ottawa: Dept. of Supply and Services, 1968.

Canada. Department of Defence Production. *Report to the Minister of Supply and Services on supply administration activities: paper no. 1 supply administration customers / Dept. of Supply and Services.* Ottawa: Dept. of Supply and Services, 1969.

Canada. Department of Defence Production. *Report to Treasury Board on consolidation of government purchasing into Department of Supply & Services (DSS).* Ottawa: Dept. of Supply & Services, 1970.

Canada. Department of Supply and Services. *House of Commons debates relating to the history of the Department of Supply and Services Canada.* Ottawa: 1969.

Canada. Department of Supply and Services. *Management of Government – Procurement.* Ottawa: Canadian Government Publishing Centre, 1986.

Canada. House of Commons. *Government Contracting - Report of the Standing Committee on Government Operations.* Ottawa: Public Works and Government Services Canada – Publishing, 1997.

Canada. House of Commons. *House of Commons debates relating to the history of the Department of Supply and Services Canada.* November 4, 1968.

Canada. Privy Council Office. *Guide to Making Federal Acts and Regulations.* 2nd Ed. Ottawa: (2001): 21-31.

Canada. Purchase Consolidation Division, Purchasing, Planning & Control Branch. *Report to Treasury Board on Consolidation of Government Purchasing into Department of Supply & Services (DSS)*. Ottawa, 1970.

Canada. Public Service 2000. *Reports and Summaries of the Task Forces*. Ottawa: PS2000, 1990.

Canada. Royal Commission on Financial Management and Accountability. Lambert, Allen Thomas. *Recommendations of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (Lambert Commission)*. Ottawa: Auditor General of Canada, 1980.

Canada. Royal Commission on Financial Management. Lambert, Allen Thomas. *Progress Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability*. 1976.

Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 1. *Management of the Public Service*. Ottawa: Queen's Printer, 1965.

Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 2. *Supporting Services for Government*. Ottawa: Queen's Printer, 1969.

Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 3. *Supporting Services for Government*. Ottawa: Queen's Printer, 1969.

Canada. Royal Commission on Government Organization, Vol. 5. *The Organization of the Government of Canada*. Ottawa: Queen's Printer, 1963.

Canada. Royal Commission on the Bren Machine Gun Contract. Davis, Henry Hague. *Report of the Royal Commission on the Bren Machine Gun Contract*. Ottawa: King's Printer, 1939.

Canada. Task Force on Program Review. Neilson, E and E.H. Shelton. *Management of Government – Procurement- Spending Smarter.* 1984.

Carson, Richard T. "Contingent Valuation: A User's Guide." *Environment, Science and Technology* 34.8 (2000):1413-1418. 3 Mar 2000. *Environment, Science and Technology Online.* 8 Apr. 2004.
< http://www.pubs.acs.org/cgi-in/jtextd?esthag/34/8/html/es990728j.html>.

Carson, Richard T., Nicholas E. Flores, and Norman F. Meade. "Contingent Valuation: Controversies and Evidence." *Environmental and Resource Economics* 19 (2001): 173-201.

Carter, Craig R., Richard J. Auskalnis, and Carol L. Ketchum. "Purchasing from Minority Business Enterprises: Key Success Factors." *Journal of Supply Chain Management* 35.1 (1999): 28-32.

Chambers, Catherine M, Paul E. Chambers, and John C. Whitehead. "Contingent Valuation of Quasi-Public Goods: Validity, Reliability, and Application to Valuing a Historic Site." *Department of Economics: 1996 Working Papers.* 1998. East Carolina University. <http://www.ecu.edu/econ/wp/96/ecu9614.pdf>.

Chun, Clayton K.S. "ON THE CUSP OF TRANSFORMATION: THE DEFENSE INDUSTRIAL BASE." *Royal Military College.* Nov. 2002. National Defence.
<http://www.rmc.ca/academic/poli-econ/idrm/papers/Chun-1.pdf>.

Couto, Vinay, et al. *Getting Shared Services Right: Capturing the Promise.* USA: Booz, Allen & Hamilton Inc., 2000.

Daviss, Bennett. "Profits from Principle." *The Futurist* 33.3 (Mar.1999): 28-33.

Deloitte & Touche. *Public Works and Government Services: a blueprint for the future of the review function* . Ottawa: Deloitte & Touche, 1994.

Denhardt, Kathryn G. *The Procurement Partnership Model: Moving to a Team-Based Approach.* USA: IBM Endowment for The Business of Government, 2003.

Dodgson, John, et al. *DTLR multi-criteria analysis manual.* Office of the Deputy Prime Minister.
<http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_about/documents/pdf/odpm_about_pdf_608524.pdf>.

Dollar-based Ecosystem Valuation Methods. Ecosystem Valuation.
<www.ecosystemvaluation.org>.

Dosi, Cesare, and Michele Moretto. "Is Ecolabelling a Reliable Environmental Policy Measure?" *Working Papers in Economics (WoPEc).* 8 Sept. 2004. NetEc – Washington University in St. Louis, Department of Economics.
<http://netec.wustl.edu/WoPEc/data/Papers/femfemwpa1999.9.html>.

Earley, John. "Green Procurement in Trade Policy." *North American Commission of Environmental Cooperation.* 20 May 2003. <http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/green-procurement-in-trade%20Policy_en.pdf>.

Edwards, Vernon J. *How to Evaluate Past Performance: A Best-Value Approach.* Second Ed. Washington: George Washington University, 1995.

Epstein, Richard A. "The Regrettable Necessity of Contingent Valuation". *Cultural Policy Center.* Feb. 2002. Cultural Policy Center at The University of Chicago. 8 Apr. 2004. <http://culturalpolicy.uchicago.edu/CVMpapers/Epstein.html>.

Erridge, Andrew. "Supply Chain Management and Public Procurement". *Modernising Procurement.* UK: National Audit Office, Oct. 1999.

Erridge, John, Ruth Fee and John McIlroy, Eds. *Best Practice in Procurement: Public and Private Sector Perspectives.* Aldershot: Gower Publishing Limited, 2001.

Erridge, Andrew, Ruth Fee and John McIlroy. *Best Procurement Practices.* U.K.: Gower Publishing Company, 2001.

Essentials of Ecosystem Valuation. Ecosystem Valuation. <www.ecosystemvaluation.org>.

Fearon, Harold E., and Bill Bales. *Measures of Purchasing Effectiveness.* CAPS Research, 1997.

Fee, Ruth, Andrew Erridge, and Sean Hennigan. "SMEs and government purchasing in Northern Ireland: problems and opportunities." *European Business Review* 14.5 (2002): 326-334.

Feldman, Stephen W. *Government Contract Awards.* Egan: West Group, 2003.

Gansler, Jacques S. *Vision of the Government as a World Class Buyer: Major Procurement Issues.* USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2002.

Gershon, Peter. "Review of Civil Procurement in Central Government." United Kingdom: *H.M. Treasury.* Apr. 1999. 8 Jan. 2004. <http://archive.treasury.gov.uk/docs/1999/pgfinalr.html>.

Gershon, Peter. "Releasing Resources to the front line: Independent Review of Public Sector Efficiency". United Kingdom: HM Treasury, July 2004. < http://www.hm-treasury.gov.uk/media/B2C/11/efficiency_review120704.pdf >

Gray, Brian and Pat Thompson. "Federal government procurement & small business: Opportunity or Opportunity lost?" *CFIB: Canadian Federation of Independent Businesses.* <www.cfib.ca/research/reports/procrmnt.asp>.

Gyarmati, David and Darrell Kyte. "Social Capital and Network Formation In The Community Employment Innovation Project (CEIP)." *Policy Research Initiative.* 27 Jul. 2004. <http://www.policyresearch.gc.ca/doclib/Gyarmati_0604_2004.pdf>.

Harland, C.M., et al. *Government Reform and Public Procurement – Executive Report of the First Workshop, International Research Study on Procurement.* Bath: Centre for Research in Strategic Purchasing and Supply, University of Bath School of Management, 2004.

Harokopus, Kimberly A. *Transforming Government: Creating the New Defence Procurement System.* USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2000.

Hartley, Keith. "The Economics of UK Procurement Policy." *Institute for Defence Resource Management.* Oct. 2002. National Defence. <http://www.rmc.ca/academic/poli-econ/idrm/papers/Hartley-2.pdf>.

Harvard Business Review on Turnarounds. Boston: Harvard Business School Press, 2001.

Holvad, Torben. "Contingent Valuation Methods: Possibilities and Problems". *IDEAS.* 7 Sept. 2004. University of Connecticut, Department of Economics. <http://ideas.repec.org/p/fem/femwpa/1999.7.html>.

Hough, Bernard F. *DND Acquisition Reform Guide.* Department of Defence: Feb. 1999.

Improving Procurement on the Federal Government. Sussex Circle Inc., 2001.

Iyogun, Paul. *Strategic Sourcing: A Survey of Canadian Companies.* Toronto: Purchasing Management Association of Canada, 1998.

Jacobson, Louis. "Green Giants." *National Journal: The Weekly on Politics and Government* 18 (8 May 1993): 1113-1116

Jones, Douglas S., and Clayton Utz. *International Public Procurement: Australia.* Edited by Dennis Campbell. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, Inc., September 2003

Kelman, Steven. *Remaking Federal Procurement.* Working Paper No. 3. The John F. Kennedy School of Government.

Kelso, J. Clark. Management Memo on State Contract and Procurement Registration System (SCPRS). 12 May 2003.

Lawrence, Martin L. *Making Performance-Based Contracting Perform: What the Federal Government Can Learn from State and Local Governments.* USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2002.

Lawrence Martin L. *Determining a Level Playing Field for Public-Private Competition.* USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 1999.

Lawther, Wendell C. *Contracting for the 21st Century: A Partnership Model.* USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, 2002.

Leveraging Contract Data to Achieve Procurement Best Practices. Edison: I-many Inc.

Linarelli, John, et al. "A Practical Guide for Assessing and Developing Public Procurement Programs to Assist SMEs." *International Trade Centre UNCTAD/WTO.* 1998. <http://www.intracen.org/ipsms/tools/smepaper.pdf>.

Maciejewski, Debbie, ed. *Practix – Best Practices in Purchasing & Supply Chain Management* 5.3 (2002).

Markowski, Stefan and Peter Hall. "Defence Procurement and Industry Development – Some Lessons from Australia." *Institute for Defence Resource Management.* Dec. 2003. National Defence. <http://www.rmc.ca/academic/poli-econ/idrm/papers/Markowski-Hall.pdf>.

Mastny, Lisa. "Purchasing Power - Harnessing Institutional Procurement for People and the Plant". Ed. Thomas Prugh. *Worldwatch Paper* 166 (2003): 5-19.

McCrudden, Christopher. "International Economic Lay and the Pursuit of Human Rights: A Framework for discussion of the legality of 'selective-purchasing', laws under the WTO Government Procurement Agreement." *Journal of International Economic Law* (1999): 3-48.

McDonald, Alan. "Comparison Memos." E-mail to Task Force. 9 Feb. 2004.

McDonough, Lawrence. "The Industrial Structure of National Defence and Transaction Costs." Canadian Economics Association Annual Meeting, Ottawa. 31 May 2003.

McLellan, David Ross. *Canadian Government Procurement (Contracts).* Ottawa, 1956.

McPoland, Fran. "Federal government procurement: It's working for recycling markets." *Resource Recycling* XV.9 (Sept 1996): 77-80.

Moore, Nancy, et al. *Implementing Best Purchasing and Supply Management Practices.* Santa Monica: RAND, 2002.

Morenberg, Paul. "Environmental Fraud by Government Contractors: A New Application of the False Claims Act." *Environmental Affairs* 22.593 (1995): 623-669

NASPO. *State & Local Government Purchasing Principles & Practices.* Lexington: NASPO, 2001.

National Audit Office. *Getting value for money from procurement: how auditors can help.* Office of Government Commerce. <http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/reference/ogc_library/procurement/vfmprocurementguide.pdf>.

Noonan, Doug. *Contingent Valuation Studies in the Arts and Culture: An Annotated Bibliography.* The Cultural Policy Center: 2002.

Office of Government Commerce. *Value for Money Measurement.* OGC, 2003.

Ohler, Matthias (Schramm & Partner, Vienna, Austria). *International Public Procurement: European Union.* Edited by Dennis Campbell. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, Inc., April 2003.

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Greener Public Purchasing: Issues and Practical Solutions*: 2000.

Parker, Robin. "Squaring patriotism with best value." *Supply Management .com.* 4 Sept 2003. <www.supplymanagement.co.uk/EDIT/SM_L2_news_items.asp?id=8611>.

Pegnato, Joseph A. "Assessing Federal Procurement Reform: Has the Procurement Pendulum Stopped Swinging?" *Journal of Public Procurement* (2003): 146-175.

"Procurement Reform – The Road Ahead for the Government of Canada." *Treasury Board of Canada Secretariat.* 18 Jan. 2001. 20 Jan. 2004. <http://www.tbs-sct.gc.ca/cmp/procref/ppt_e.asp>.

"PROJECT ON STRATEGIC REVIEW AND REFORM: CANADA COUNTRY PAPER". *Government of the Future, Getting from Here to There Symposium, Paris 14-15 Sept. 1999.* 8 Jun. 2001. Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://www1.oecd.org/puma/strat/symposium/Canada.pdf>.

"Public Service as an Employer of Choice." *OECD Observer* Jun. 2002.

PUMA: Public Management and Governance. *Policy Brief 2: Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services.* Paris: OECD – PUMA, 1997.

Queensland Purchasing. *Procurement Management Development Project: Department X.*

Queensland Purchasing. *Procurement Management Development Project: Purchasing Processes and Efficiencies.* Sept. 2002.

Rees, Peter, and Joanna Kern (Norton Rose, London, England). *International Public Procurement: United Kingdom.* Edited by Dennis Campbell. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, Inc., September 2003.

Rodriguez, Justine Farr. "Achieving Effective Performance Integration in Government." The Performance Institute. 19 Nov. 2001.

Ruggeri, G.C., D. Van Wart, and R. Howard. "The Redistributional Impact of Government Spending in Canada." *Public Finance Finances publiques* 2.49 (1994) : 212-243.

Sawyer, Dave. *Valuing Local Environments: A Resource Guide Book.* Ed. Yves Bourassa. Ottawa: Gardner Pinfold Consulting Economists, 2001.

Schacter, Mark, and Elder C. Marques. Altruism, Opportunism and Points in Between: Trends in Corporate Social Responsibility. Ottawa: Institute on Governance, 2000.

Schooner, Steven L. "Fear of Oversight: the Fundamental Failure of Business-like Government". *AU Law Review* 50.3 (2001).

Schulich School of Business, York University. <http://www.schulich.yorku.ca >.

Shortliffe Report. Sussex Circle Inc., 2001.

Sisler, Michelle, Lee Ann Pope, and Chris Walls. *Naspo Survey of State & Local Government Purchasing Practices.* Lexington: NASPO, 2001.

Smeltzer, Larry R. "Conditions That Create Influence For Purchasing In Corporate Strategic Planning." *CAPS Research.* 1997. Center for Advanced Purchasing Studies. <http://www.capsresearch.org/publications/pdfs-public/smeltzer1997.htm>.

"Social Capital: Building on a Network-Based Approach." *Policy Research Initiative.* 16 Dec. 2003. <http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=Social_Capital_BNBA>.

"Social Return on Investment Methodology: Analysing the Value of Social Purpose Enterprise Within a Social Return on Investment Framework." *REDF: The Roberts Enterprise Development Fund (REDF).* 2001. <www.redf.org>.

"South Africa's R30 billion Weapons Procurement Programme: OFFSETS, an invitation to corruption in a country desperate for socio-economic development." *Coalition for Defence Alternatives.* 20 Jan. 2004. <www.quaker.org/capetown/cda/cda0500.htm>.

Stimson, Judith, A. *Supplier Selection.* West Palm Beach: PT Publications, Inc., 1998.

Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries. OECD/DAC – World Bank Roundtable, 22-23 Jan. 2003.

Svedsäter, Henrik. "Economic Valuation of the Environment: How Citizens Make Sense of Contingent Valuation Questions." *University of Crete, Faculty of Social Sciences.* 10 Sept. 2004. <http://www.soc.uoc.gr/calendar/2000EAERE/papers/PDF/A3-Svedsater.pdf>.

Thai, V. Khi, ed. *Journal of Public Procurement* 1.1 (2001), 2.1 (2002), 3.3 (2003) & 16.1 (2004)

Thai, Khi and Rob Lloyd. Personal Interviews. 5 May 2004.

"The Big Three Compared." *Women's Wear Daily* 9 Jan. 2004. Bain & Company. <http://www.bain.com/bainweb/publications/publications_detail.asp?id=14647&menu_url=publications_results.asp>.

The Laurier Institute, Wilfred Laurier University. <http://www.wlu.ca/~wwwsbe/sbe2000/html/laurier_institute.html>.

"The OECD Guidelines for Multinational Enterprises." *OECD Observer* Jun. 2003.

"The Procurement Excellence Pilot: A simplified review system for Procurement Organisations." *Office of Government Commerce.*26 Aug. 2004. <http://www.ogc.gov.uk/embedded_object.asp?docid=838 >.

Ticol, David. "It makes cents to be socially responsible." *Globe and Mail.* 13 Feb. 2003.

Tonkin, Christine M. *Public Procurement Management Model and Assessment Instrument.* May, 2004.

Twersky, Fay. *An Information OASIS: The Design and Implementation of Comprehensive and Customized Client Information and Tracking Systems.* The Roberts Enterprise Development Fund, 2001.

United Kingdom. National Audit Office. "Getting value for money from procurement – how auditors can help."

United Kingdom. National Audit Office. *Improving Procurement: Progress by the Office of Government Commerce in improving departments' capability to procure cost-effectively.* HC 361-I Session 2003-2004: 12 March 2004.

United Kingdom. Office of Government Commerce. "'Making a Difference' Reducing Bureaucracy in Central Civil Government Procurement." Dec. 2003.

United Kingdom Treasury and Cabinet Office. *Efficiency in Civil Government Procurement.* UK: 1998.

"United Nations Development Programme." *IAPSO: Inter-Agency Procurement Services Office.* <http://www.iapso.org/supplying/UNDP.asp>.

United States. Department of State. *Capital Planning and Investment Control (CPIC) Program Guide.* USA: 2003.

United States. Executive Office of the President & The Office of Management and Budget. *Planning, Budgeting, Acquisition, and Management of Capital Assets.* Circular No. A-11, Part 7. Washington: 2003.

United States General Accounting Office. *Procurement Reform: How Selected Countries Perform Certain GSA Activities.* Washington: General Accounting Office, 1999.

Van Mieghem, Timothy. *Implementing Supplier Partnerships.* Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995.

Varkaris, Costas. *A History of Supply Services in Canada.* Ottawa: Dept. of Supply and Services, 1989.

Whitehead, John C. *A Practitioner's Primer on Contingent Valuation.* April 2000. http://www.ecu.edu/econ/wp/00/ecu0008.pdf

Worthington, Robert C. *Report on the Canadian International Trade Tribunal and Federal Government Procurement: "Problems and Solutions".* Vancouver: Worthington and Associated Ltd., 2004.

Worthington, Robert C. *Report on Government Procurement: The Australian Model, the European Model, the United Kingdom Model, The Canadian Model.* (Prepared for the Parliamentary Secretary's Task Force on the Government-wide Review of Procurement). Vancouver. October 2004.